行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

中國大陸地方人大評議制度研究：重慶、成都、福州、海口個案比較研究

計畫類別：☑個別型計畫　　□整合型計畫

計畫編號：NSC 89-2414-H-004-014

執行期間：八十八年八月一日至八十九年七月三十一日

計畫主持人：趙建民　教授

處理方式：□可立即對外提供參考
☑一年後可對外提供參考
□兩年後可對外提供參考
（必要時，本會得展延發表時限）

執行單位：國立政治大學中山人文社會科學研究所

中華民國八十九年七月三十一日

目　　錄

第一節 前　言----------1

第二節 評議機構概述----------4

第三節 地方人大評議工作芻議----------44

第四節 新的黨一行政一立法三角關係浮現----------49

參考書目----------53

第一節　前言

一般認為共產國家的人民代表機關乃所謂的橡皮圖章，不具有任何實質權力，[1]但自中共改採改革開放政策以來，人民代表大會制度的功能逐漸強化，卻是不爭的事實。香港學者吳國光將中共全國人大比擬為中共中央和國務院之外的「第三極」，在不同程度上對中共中央和國務院構成制約和挑戰。[2]

在逐漸增加的學術研究當中，有將重點置於對人大自主權的研究者，[3]特別是人大立法功能的增加以及共產黨對立法機關干預的銳減等；[4]有的著重於制度化之探討，[5]也有人自人大內部出現的反對聲音著手，說明新人大制度已與過去有所不同。[6]另外，也有人從事人大制度的代表性問題（representation）的研究。[7]然而，毛澤東主政時期中共出現政治衰退

---

[1] Gordon H. Skilling, "Opposition in Communist East Europe," in Robert A. Dahl, ed., *Regimes and Oppositions* (New Haven: Yale University Press, 1973), p. 96.

[2]吳國光，「從派系鬥爭到制度競爭：改革年代中國人大角色變化的動力」，林佳龍、邱澤奇主編，兩岸黨國體制與民主發展（台北：月旦，一九九九），頁三二七。

[3] Andrew Nathan, "China's Constitutionalist Option," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 4 (October 1996), p. 45. Kevin O'Brien, "Chinese People's Congresses and Legislative Embeddedness: Understanding Early Organizational Development," *Comparative Political Studies*, Vol. 27, No. 1 (April 1994), pp. 80-107; "Institutionalizing Chinese Legislatures: Trade-offs Between Autonomy and Capacity," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XXIII, No. 1 (February 1998), pp. 91-108; "Is China's National People's Congress a 'Conservative Legislature?" *Asian Survey*, Vol. XXX, No. 8 (August 1990), pp. 782-794; "China's National People's Congress: Reform and Its Limits," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XIII, No. 8 (August 1988), pp. 343-374.

[4] Murray Scot Tanner, "How a Bill Becomes a Law in China: Stages and Processes in Lawmaking," *China Quarterly*, No. 141 (March 1995), pp. 39-64; Murray Scot Tanner, "The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China," *China Quarterly*, No. 138 (June 1994), pp.381-403.

[5] Kevin O'Brien, *Reform Without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change* (N.Y.: Cambridge University Press, 1990); Murray Scot Tanner, book.

Barrett L. McCormick and Jonathan Unger, eds., *China after Socialism: In the Footsteps of Eastern Europe or East Asia?* (N.Y.: M. E. Sharpe, 1996).

[6] Dorothy Solinger, "The Fifth National People's Congress and the Process of Policy Making: Reform, Readjustment, and the Opposition," *Asian Survey*, Vol. XXII, No. 12 (December 1982), pp. 1238-1283.

[7] O'Brien, "Institutionalizing Chinese Legislatures," and McCormick and Unger, *China after Socialism*, pp. 36-38.

（political decay）的現象，主要肇因於監督機制的不夠完善，作為代議機關重要執掌之一的監督權，未受應有的重視，雖然如此，學界對人大新一波的研究，似乎也未將重點推及於監督方面。

受到一黨專政傳統的影響，人大代表的監督權可謂少有機會行使，[8]縱使學界注意及此，卻也常因監督制度功能不彰而未給予應有的重視。[9]本研究的發現，支持吳國光有關人大成為第三權力的說法，但認為此與西方三權分立的構想仍有相當差距，而是一種不均衡的三權關係，黨權仍然獨大，行政權次之，但是，人大的權力也在迅速發展之中。受到產權私有化和市場經濟的影響，經濟資源的分散化帶來大量的腐敗，人大制度成為中共深切希望遏止貪腐繼續擴散的希望所在，因此，在黨的支持下，人大逐漸發展出一套牽制政府行政部門的機制，有時甚至對共產黨形成若干的制約,此一趨勢在地方人大尤然。迫於情勢所需，地方人大經常帶頭開展若干措施，對政府行政單位進行監督，形成一股力量。但是人大制度的發展，非但沒有對共產黨的權力造成挑戰，甚至可以說此一權力的開展是在黨的支持和授意下進行的，黨的支持愈大，人大工作也就愈容易推展，歐博文（Kevin O'Brien）的研究對此已有說明。又由於人大結構尚不完善，委員會的功能逐漸強化，專業化的趨勢正在增加中。當然，人大的監督機制起步較晚，難以將之與三權分力下的單獨一權平等看待，但是，人大委員會專業化的趨勢以及領導結構維持傳統集權化的現象非常明顯，對人大的監督權造成影響。在人大監督的眾多機制中，評議是一項逐漸由地方人大開展出來用以監督政府行政部門的措施。本計劃先針對涉及評議功能的委員長會議、專門委員會、以及人大的辦事

---

[8] Nathan, "China's Constitutionalist Option," p. 49.

[9] O'Brien, "Chinese People's Congress and Legislative Embeddedness," p. 97.

機構的結構進行分析，再就評議現況及所涉及問題加以檢討。

第二節　評議機構概述

本節擬針對涉及人大評議制度的組織結構—委員長及委員長會議、專門委員會與辦事機構，三項主要構成予以分析。必須說明的是，此處的討論對象，並不包括中共全國人大常委會的全部正式組織，與評議工作不相關的組織，未納入討論範圍。例如代表資格審查委員會，雖為全國人大常委會所屬委員會（一九八二年以前原屬於全國人大，八二憲法將其改置於全國人大常委會之下），但僅針對全國人大代表的資格進行審查的工作，故不特別加以探討。

另外，尚有屬於臨時性質的調查委員會，全國人大或全國人大常委會均有權組織關於特定問題的調查委員會，若能有效運作，應可較為有效地監督行政部門。全國人大常委會雖曾組織過幾次「調查組」，但調查委員會迄今尚未成立。若干地方人大針對官員腐敗及物價等問題，開始試著成立調查委員會，但實際上運作的狀況亦多採用「調查組」的形式。例如雲南省馬關縣人民代表大會常務委員會曾組織一個調查組，由一位常委會副主任帶隊，若干名工作人員配合。這種做法雖然亦有一定的效果，但沒有採用法律所規定的調查委員會形式，影響其實有限。[1] 事實上，派調查組的模式為共產黨較為熟悉的運作方式，[2] 而地方人大若採用「調查組」的方式，不僅效果可能有限，本身的適法性也受到質疑。

委員長及委員長會議做為中共全國人大常委會的領導機構，在常委會立法過程的議事主持、議程擬定，扮演何種角色？其產生方式、組織結構和其他國家相比，有何同異之處？專門委員會具有哪些立法功能？在

---

[1] 劉傳琛，「論人大的調查委員會」，政治與法律，一九九二年五月，頁三十四。

[2] 中共解決問題的三種慣用方法：運動、號召、大檢查。參閱李盛平等，十一屆三中全會以來政

委員會審議階段是否具有關鍵性的影響力？各專門委員會之間的地位是否一致？辦事機構的設置規模是否符合其需求？在立法過程中扮演什麼樣的角色？

一般民主國家國會對於議事的主持及議程的擬定，多採用起源於英國的議長制（現今各國議長的職權與地位顯有不同之處）；社會主義國家則多採用仿照前蘇聯的主席團制，中共的全國人大雖亦採用主席團制，但全國人大常委會則是以委員長及委員長會議行使類似的功能。委員長與其他國家的議長有何異同？委員長會議是否相當於其他國家國會的程序委員會？本節擬先討論委員長及委員長會議的產生方式、職權、地位，並適度地與其他國家的議長及編製議程的委員會或會議進行比較。

各國國會中多有委員會的設置，對於立法有實質影響力者為常設委員會（Standing Committee），中共全國人大中相當於常設委員會者為其專門委員會。狹義而言，中共全國人大的各專門委員會屬於全國人大而非全國人大常委會，但其進行人大制度改革至今，已有六成以上的各專門委員會成員由常委會組成人員構成，且專門委員會的大部分工作均在常委會領導之下進行，若不對其加以討論，亦難得見其立法過程中的重要環節，故亦將專門委員會列為分析重點之一，從設置方式、職權及功能、會議形式等面向討論之。常委會幕僚機構亦與其他國家有所不同，對於其組織結構及變遷過程，在第三節中討論之。

一、委員長及委員長會議

中共全國人大常務委員會委員長會議係由委員長、副委員長、秘書長所組成，雖然從第一屆人大開始即有委員長、副委員長及秘書長的職位，

治體制改革的理論與實踐（北京：光明日報出版社，一九八九年），頁六十二。

但至一九八二年憲法方有委員長會議的設置，同年通過的中共全國人大組織法規定相關的職權。此似可作為中共全國人大常委會制度化的一個起步，從第六屆全國人大開始，人大職權初步確定。由常委會及委員長會議的人數觀之，亦可發現與一至五屆相較之下，六屆人大至九屆人大具有相對的固定性。（歷屆全國人大常委會各組成人員之人數請參見表3-9）

表一： 歷屆全國人大常委會組成人員統計表

屆 別	總人數	委員長	副委員長	秘書長	委 員
一	79	劉少奇	13	1（副委員長兼）	65
二	79	朱 德	16	1（副委員長兼）	62
三	115	朱 德	18	1（副委員長兼）	96
四	167	朱 德	22	未設	144
五	196	葉劍英	20	1（副委員長兼）	175
六	155	彭 真	20	1	133
七	155	萬 里	19	1（副委員長兼）	135
八	155	喬 石	19	1	134
九	155	李 鵬	19	1	134

資料來源：蔡定劍，**中國人大制度**（北京：社會科學文獻出版社，一九九三年），頁二〇九。表中人數係每屆人大第一次會議所選出之人數，任期內人數的增減不列入計算。歷屆委員長、副委員長、秘書長及委員名單參閱全國人大常委會辦公廳編，**中華人民共和國人民代表大會文獻資料匯編** 1949-1990（北京：中國民主法制出版社，一九九〇年），頁八〇五-八一〇。**人民日報**，一九九八年三月十七日，版一。

產生方式

各國議會領導機關（包括議長及主席團）的產生方式，大致可分為以下四種：（一）選舉產生；（二）當然擔任制；（三）任命制；（四）輪流擔任制，其中又以選舉產生佔多數。[3] 若干兩院制的國家，兩院的議長各用一種方式產生，例如美國參眾兩院的議長產生方式就有所不同，參議院採當然擔任制，由副總統擔任之；眾議院則是由選舉產生。以下分別敘述四種產生方式：

（一） 選舉產生：議長或主席團成員係由選舉產生之，多數國家立法機關之議長採用此種方式。英國早期的議長由國王任命產生，但一六七九年時英王查理二世因指派私人親信出任下議院議長，遭下議院反對，之後英王即喪失了指派議長的權力。[4] 現行方式則是由大會推選之，推選之前先經過朝野政黨達成提名人選的共識，形式上議長人選由執政黨的後排議員（backbenchers）提案，經反對黨議員附議，表示此人選受到朝野各政黨之普遍支持。[5] 日本憲法第五十八條規定：「兩院各別選任其議長及高級職員」，選舉方法則是無記名投票，得票過半數者為當選，若得票未過半數，以得票最多之二人再行投票，得票數多者為當選，若得票相同時，以抽籤決定之。[6] 我國立法院院長按照立法委員互選院長、副院長辦法規定，係由委員互選產生，即每位委員均為當然候選人。實務運作上，由執政黨與在野黨各自推出候選人，民國八十五年第三屆立法院院長的選舉，競爭相當激烈。

---

[3] Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium* (N. Y.: Fact on File Publications, 1986), p.314-315.
[4] Selwyn Lloyd, *Mr Speaker, Sir* (London: Jonathan Cape, 1976), p.46.
[5] 關中，國會改造論（台北：民主文教基金會，民國八十一年），頁十四。
[6] 曾濟群，中外立法制度之比較（台北：中央文物供應社，民國七十七年），頁五十七。

（二） 當然擔任制：基於某種職務而當然成為議長，例如美國參議院議長由副總統擔任，印度憲法第八十九條第一款規定，印度副總統為聯邦院的當然議長。

（三） 任命制：由議會或其他組織任命產生。例如泰國國王得根據議院之決議，由議員中分別任命一名上議院議長及一名下議院議長；尼泊爾憲法規定，全國評議會議長，由國王根據全國評議會的推荐，從議員中任命；約旦的參議院院長亦由國王任命產生。

（四） 輪流擔任制：又可分為「慣例輪流擔任制」及「選舉輪流擔任制」。前者如奧地利，聯邦議會議長由各州派出的首席議員，按州名的字母順序輪流擔任，每半年輪換一次；後者如瑞士，議會兩院每年選出議長與副議長各一人，任期一年，不得連選連任，第二年再選其他議員出任議長。

中共全國人大常委會的委員長、副委員長及秘書長皆由選舉產生，雖然從七屆人大開始，常委會委員的選舉已有部分差額（七屆人大應選名額一百三十五人，提名一百四十四人；八屆人大應選名額一百三十四人，提名一百四十一人；九屆人大應選名額一百三十四人，提名一百四十一人），但至九屆全國人大常委會為止，其委員長、副委員長及秘書長仍為等額選舉（候選人數與應選人數相等）。[7] 委員長的選舉採絕對多數，而且必須是全體代表的過半數通過。[8] 但值得注意的是，常委會的委員長、副委員長及秘書長係由全國人大代表選出，而非由全國人大常委會

---

[7] 尹中卿主編，中華人民共和國全國人民代表大會及其常務委員會大事記（1949-1993）（北京：法律出版社，一九九四年），頁五三一；九屆人大常委會的選舉過程參見大公報，一九九八年三月十七日，版A5。

[8] 「關於全國人大選舉國家主席、委員長、軍委主席、和決定總理人選應以全體代表的過半數通過的說明」，全國人大常委會辦公廳研究室編，中華人民共和國人民代表大會文獻資料匯編（北京：中國民主法制出版社，一九九一年），頁三四四-三四五。

選出，而且選舉程序是先選委員長再選委員。其他國家雖然通常亦將選舉議長做為新議會開始的第一項議程，先選舉議長再選副議長等其他議會幹部，卻無如常委會之「議會中的議會」的制度設計。

經由全國人大代表選出之委員長，若為全國人大之委員長，尚無可議之處，唯做為全國人大常委會之委員長，其相應的職權亦是集中於常委會，卻由全國人大選出，實不盡合理。曾任中共第七屆全國人大代表、全國人大常委會委員之黃順興先生，即曾提出應先選委員再選委員長的意見。[9] 按照委員長係相對於全國人大常委會的制度設計（全國人大的議事主持由主席團為之），全國人大只應選出全國人大常委會的委員，而委員長、副委員長、秘書長等均應由委員選出，而非由全國人大代表選舉之。但如此一來，全國人大與其常委會的層級將更為凸顯，不利於全國人大代表行使權力。似可考慮將全國人大主席團的設置予以取消，使委員長的議長身分不侷限於常委會，進一步擴至全國人大，如此亦可解決現行產生方式的矛盾。中共全國人大的實務運作上，常委會委員長通常亦為主席團的常務主席及執行主席之一，重要會議亦由其主持（常務主席主持主席團會議，執行主席主持全國人大會議），委員長及副委員長其實應可取代主席團之功能。

職權及功能

一般議會的議長職權大致可分為對內及對外兩方面，對內而言，主要有以下八項：[10] （一）召集會議。議長得依照法定的時間及程序召集會議。（二）主持會議。（三）准許議員發言。議員是否可在會議上發言、

---

[9] 黃順興，黃順興北京見聞（台中：作者印行，一九九三年），頁四十五。

[10] 李林，立法機關比較研究（北京：人民日報出版社，一九九一年），頁一五九。

發言的順序均由議長決定。（四）決定發言時間。（五）中止議員的發言。議員的發言若有離題或不適宜等其他理由，議長可令其中止發言。（六）主持表決。（七）維持會議秩序。包括對違反議事規則的議員提出警告、不准將其發言列入會議記錄、逐出本次會議、禁止於一定時間內參加會議，最嚴重者甚至可取消議員資格。（八）任用議會工作人員的人事權。議長對外通常代表議會，有些國家還可以在總統缺位時代行總統職務。但上述一般性的議長職權，各國的制度差異頗多，以下列舉英國下議院、美國眾議院、日本、法國及德國的相關制度以為比較。

英國下議院議長在政治上須維持中立的角色，當選議長後即應脫離政黨而為一無政黨色彩的議長（non-partisan speaker）。[11] 其職權主要包括：維持會議秩序、指定發言順序、決定何時停止討論、決定審查法律案的委員會、裁定何者為「財政法案」、贊成票與反對票數相同時可以投票等。[12] 美國眾議院議長制度雖自英國衍化而來，卻是另一種對比的典型，當選議長後不僅不需退出政黨且兼任多數黨領袖。[13] 其職權主要有：維持議場秩序、執行議事紀律、代表眾議院接受邀請及出席公共集會、監督眾議院財產管理等。[14] 日本眾議院議長當選後亦須脫離政黨，其職權如下：維持秩序、擁有內部警察權、排定及調整議事日程、監督事務、代表議院等。[15] 法國國民議會議長的職權主要有：主持議事、領導議會執行局和議長主席會議、指揮國民議會所在地波旁宮的警衛部隊、負責國民議會與政府之聯繫、任命三名憲法委員會委員（由總統、參議院議

---

[11] 曾濟群，中外立法制度之比較，前揭書，頁五十八。

[12] 關中，國會改造論，前揭書，頁十五。

[13] David M. Olson, *The Legislative Process – A Comparative Approach* (New York: Harper & Row, 1980), p. 221.

[14] 關中，國會改造論，前揭書，頁十二。

長、國民議會議長各任命三名）、接受總統的諮詢等。[16] 德國聯邦議院議長的職權有主持會議、對外代表聯邦議院與其他政府機構聯繫、會議過程中若有程序問題負責解釋程序規則、維持議場秩序、為各委員會的當然委員並可出席委員會的任何會議。[17]

議程的制定顯示出法案的輕重緩急，一個法案是否能成為法律，排入議程是一必要條件。對於議程的擬訂，各國規定亦有所不同，茲大致說明如下：英國下議院的議事日程係由內閣的立法委員會規劃，規劃過程須經執政黨的議院領袖與反對黨的代表協商決定。法國第五共和的國民議會議程由主席會議(The Presidents Conference)編制，主席會議由議長、副議長六人、各常任委員會主席六人、財政委員會總報告員一人、各黨團主席六人共二十人組成，政府亦得派代表一人參加，政府代表且可要求政府法案之審查日期。[18] 美國眾議院由程序委員會（Rules Committee）擬定議程，並決定其採公開或秘密程序。日本參眾議院的議事日程則由議長決定，議長對於議事順序得與議院運營委員長及議院運營委員會所選任的議事協議員協議，若意見不一致，議長得予以裁定（日本國會法第五十五條）。其他如丹麥、埃及、芬蘭、荷蘭等國的議程亦是由議長編制，或由秘書處承議長之意擬定，而後提出於大會確定。[19] 我國立法院議程由程序委員會擬定，程序委員會由各委員會於每會期集會的第一週內各推委員二人組成之，內部並設召集委員三人，由委員互選之。

---

[15] 浅野一郎，陳鵬仁譯，日本的國會（台北：幼獅，民國八十二年），頁二〇-二一。

[16] 李林，立法機關比較研究，前揭書，頁一六一。

[17] 陳思澤，當代比較政府—美、英、德、法、日政治體系（台北：風雲論壇出版社，民國八十五年），頁二〇二。

[18] 羅志淵，立法程序論（台北：正中書局，民國六十三年），頁二七四。

[19] 同上，頁一〇五。

中共全國人大常委會的委員長主持全國人大常委會的工作，召集全國人大常委會會議（八二憲法第六十八條）。副委員長和秘書長協助委員長工作。副委員長受委員長的委託，可代行委員長的部份職權。委員長因為健康情況不能工作或者缺位時，由常委會在副委員長中推選一人代理委員長職務，直到委員長恢復健康或全國人大選出新的委員長為止。委員長的任期與全國人大常委會的任期相同，均為五年，但連任不得超過兩屆。委員長召集並主持委員長會議，也可以委託副委員長主持會議。委員長會議的議題由秘書長提出，交委員長確定。委員長會議會議紀要及所通過的文件，由秘書長簽發或委託副秘書長簽發，委員長會議決定的問題，經秘書長同意後可發佈新聞。常委會會議不一定均由委員長擔任主席，通常開議的第一次會由委員長主持，之後則常委託副委員長主持。委員長在會議上也不僅擔任主席的工作，其本身亦發言且通常是較重要的講話，在全國人大開會期間，尚須代表常委會發表談話。另外，委員長如接見外賓等對外工作亦相當頻繁。

中共八二憲法第六十八條規定全國人大常委會的委員長會議由委員長、副委員長、秘書長組成，處理常委會的日常工作。常委會副秘書長列席委員長會議，有關部門的負責人經委員長或負責常務工作的副委員長確定，可以列席會議。綜合八二憲法、全國人大組織法、全國人大常委會議事規則及全國人大常委會委員長會議議事規則等相關規定，委員長會議的主要職權包括：決定常委會會議的召開日期和天數並擬定會議議程草案、向全國人大常委會提出屬於常委會職權範圍內的法案、決定將法案提請常委會會議審議或先交有關的專門委員會審議、決定在常委會會議期間，由常委會組成人員十人以上聯名提出的質詢案交有關的專門委員會審議或提請常委會審議、決定質詢案由受質詢機關的負責人在常委會會議上或在有關的專門委員會會議上口頭或書面答覆、指導和協

調各專門委員會的日常工作、決定將國家機關向常委會的工作報告交由有關專門委員會審議、在大會閉會期間，提出全國人大常委會補充任命的專門委員會的個別副主任委員和部份委員人選、處理常委會的其他重要工作。

以上的職權可歸類為七項：

1. 擬定議程草案；
2. 決定常委會委員提案及質詢案應先交專門委員會審議或直接由常委會會議審議；
3. 決定質詢案的答覆應在常委會會議或專門委員會會議，以口頭方式或以書面方式答覆；
4. 決定將國家機關向常委會提出的工作報告交專門委員會審議；
5. 提案權：提出常委會職權範圍內的法案；
6. 提名權：全國人大閉會期間，全國人大常委會可以補充任命專門委員會的個別副主任委員和部分委員，由委員長會議提名，常委會會議通過；
7. 常委會及各專門委員會的日常工作。

委員長會議通常兩週召開一次，有重要狀況時亦可臨時召開。[20] 其不僅是負責中共全國人大常委會的日常工作而已，由組成分子及職權觀之，實為常委會的核心機構。委員長會議之於常委會，雖然仍不同於行政層級的上下關係，但其對立法工作的主導及負責日常工作的重要性，其影響力實相當廣泛。

政治體制中之地位

各國議長之地位通常可分為兩類，一類是可代行國家元首的職務、一類僅是議會內部的領導人。前者例如美國兼任參議院院長的副總統、奧地利、印度、愛爾蘭、冰島、挪威等國，議長是僅次於國家元首的國家領導人。後者如英國下議院議長，其地位是超黨派的，不發言參加辯論，一般狀況下亦不參加投票表決。[21] 各國編製議程的機關，因其掌握決定法案審議之優先順序，在立法機關內均處於相當重要之地位。除了直接由議長擬定議程的國家之外（如丹麥、芬蘭），一般情形大致可分為以下三類：一、由政黨協商而成如英國；二、由程序委員會擬定如美國；三、是由議長、副議長等人所組成的會議編製議程如法國。比較特別的是德國聯邦議院的元老會議（The Council of Elders），由議長、副議長及若干名議會黨團按議席比例推荐出資歷較深、地位顯要的議員所組成，議長擔任其主席。名義上雖然只是一個諮詢機構，協助議長處理議會事務，但事實上為聯邦議院各黨派的協調中心，對聯邦議院之日常工作有決定性的影響。實際運作上，在每次全院大會之前，均先舉行元老會議，對會議的議事日程、討論時間、發言人數及順序、各種法案交付審查的委員會及委員會主席人選等事宜達成協議。[22] 元老會議不僅負責排定議程，更是聯邦議院議事運作的核心機構。

中共全國人大常委會委員長亦可代行國家元首職務，在其國家主席、副主席均缺位，全國人大尚未補選之前，由常委會委員長暫時代理。中共國家主席的代位順序，分別是國家主席缺位時，由副主席繼任；主席、

---

[20] 蔡定劍，中國人大制度，三版（北京：社會科學文獻出版社，一九九六年），頁二一一。

[21] 李林，立法機關比較研究，前揭書，頁一五八。

[22] 陳思澤，當代比較政府，前揭書，頁二〇三。

副主席均缺位時，應由全國人大補選，在補選之前方由委員長暫時代理。唯暫時代理出現的可能性並不大，因為副主席缺位時，即應由全國人大補選之（八二憲法第八十四條）。就條文觀之，委員長之地位在中共政治體系中應排名第三，次於國家主席、副主席，但從共同出席公開場合等實際運作上觀之，委員長通常均排在國家主席及國務院總理之後，或位於國家主席與國務院總理之間。常委會委員長於當選之後無須退出政黨，而是中共在全國人大的「領導人」，其主持議事的功能不若一般國家明顯，但領導功能則甚為凸顯，例如在常委會會議上發表重要講話、每年的全國人大會議閉幕前發表講話。

委員長會議之地位則類似於德國聯邦議院的元老會議，除了擬定議程之外，尚負責議會之日常工作。唯中共缺乏西方民主國家的政黨政治運作，故委員長會議不若德國聯邦議院之元老會議尚具有黨派協調功能，而委員長會議所具有的提案權，使其在立法方面的影響力較一般國家為大。

中共八二憲法及全國人大組織法的相關規定，開始將全國人大常委會委員長及委員長會議制度化，對於欠缺議會傳統的中共而言，以法律的形式將制度固定下來，勿寧是一項進步。但仍可進一步加以完善，例如委員長做為常委會的委員長，而非全國人大的「議長」，何以有權暫時代理國家主席的職務？委員長的產生方式是否應先選出委員再由委員中產生委員長及副委員長？

在委員長會議的職權方面，權力顯得過於集中，雖然有維持議事運作的效率考量，但極可能使得其他常委會委員的權益受到損害。以六四天安門事件時的全國人大常委會反應為例，當時輿論請求常委會緊急召開臨時會以化解廣場上的危機，甚至超過半數以上的常委會委員（八十幾

名）聯署要求召開臨時會，以處理四月份以來在各大城市所進行的民主運動問題，委員長（當時為萬里）及委員長會議均無反應。然而到了六月二十日所召開的定期會議，議程中卻排定了一項議案，其大意為「六四天安門廣場動亂期間有委員涉入，擬予調查」。[23] 在委員長會議強力干預下，常委會委員的法定職權並不能得到充分的行使。

根據趙建民與張淳翔對於全國人大常委會立法程序的分析，發現立法決策過程有向常委會內部組織移動的趨勢，其中委員長會議權力的增加即為關鍵因素之一。除了議程的擬定之外，以委員長會議為提案單位的法案也日漸增加，例如仲裁法、「關於修改刑事訴訟法的決定」等均由委員長會議直接聯繫法制工作委員會，由法工委起草法案，以委員長會議的名義提案，但通常委託法工委主任向常委會會議進行法案說明。雖然這種發展亦可視為是常委會在立法過程中的重要性逐漸提昇，但與一般立法機關中議員自主性相較則又頗不相同。單就立法程序中的提案為觀察重點，可發現常委會自主性的提昇係做為一個機關的整體而言，而非常委會的個別組成人員。所謂機關的整體又更多地表現在該層級組織的頂端：委員長會議。短期內雖可塑造常委會整體在中共政治體制內重要性增加的印象，但做為一個代議機關而言，組成人員的自主性若長期無法提昇，對其合法性的進一步累積應屬負面。

另外，委員長會議在擬定議程時基本上亦不須進行「政黨協商」。副委員長之中雖有個別「民主黨派人士」，但由於其採用的「多黨合作制」和一般國家的政黨制度不同，和中共之間並無競爭的關係。前社會主義國家中東德、波蘭、捷克斯洛伐克及保加利亞，其民主黨派在議會中均

---

[23] 黃順興，黃順興北京見聞，前揭書，頁二六八-二六九。

設有議會黨團，波蘭甚至曾由統一農民黨主席出任議長，[24] 中共全國人大及其常委會中則無類似的組織。缺乏有組織的反對意見，亦使得「說服」工作易於進行。

二、專門委員會

中共在一九五四年通過的憲法第三十四條規定「全國人民代表大會設立民族委員會、法案委員會、預算委員會、代表資格審查委員會和其他需要設立的委員會。」但實際運作上，其功能十分有限。一九七五年憲法更是取消了專門委員會的設置。一九七八年憲法則又規定「全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會可以根據需要設立若干專門委員會。」這也是「專門委員會」一詞的首次出現。一九八二年憲法第七十條則具體規定「全國人民代表大會設立民族委員會、法律委員會、財政經濟委員會、教育科學文化衛生委員會、外事委員會、華僑委員會和其他需要設立的專門委員會。」彭真在一九八三年全國人大六個專門委員會聯席會議上指出設置各專門委員會的重要性：[25]

大部分的議案、質詢案先由專門委員會審議，有助於加強、充實全國人大和它的常委會的工作，因為：第一，專門委員會人數較少，便於分門別類地研究、討論問題。第二，專門委員會對有關問題比較熟悉，研究有關問題，可以考慮得更深入、更周到些。第三，提議案的和有關部門，提質詢案的和被質詢機關，雙方都可以列席專門委員會會議，發表意見，共同討論。必要時，還可以邀請專家列席，發表意

---

[24] 樊啟祥，「關於我國與東歐四國多黨合作制的比較研究」，政治學研究，一九八七年第五期，頁四十三。

[25] 轉引自鄭允海，「全國人大委員會建設的幾個問題」，全國人大常委會辦公廳研究室編，論我國人民代表大會制度建設（北京：中國民主法制出版社，一九九〇年），頁一四四。

見。這樣，有助於客觀、全面、系統、深入地研究決定問題。經過這樣一道工作程序，大會主席團對問題可以考慮得更周到些，大會決定可以更符合實際。

本節以下就專門委員會的設置方式及組成、各專門委員會的職權、專門委員會會議析論之。

設置方式及組成

各國國會內部常設委員會的設置方式不盡相同。美國在一九九八年時參議院有十八個常設委員會（小組委員會六十八個）、眾議院有廿十個常設委員會（小組委員會八十六個）；[26] 日本參議院設十七個、眾議院設廿個常設委員會；我國立法院目前則有十二個常設委員會。英國下議院的常設委員會設置原則有明顯的不同，其委員會係跟隨法案而來，名稱亦不固定，而是以英文字母先後順序排列，例如A委員會、B委員會、C委員會……至J委員會後再輪回A委員會，每一法案交付一常設委員會，法案討論完畢後，該常設委員會隨即取消。至於監督行政部門的責任則是由選任委員會（Selected Committee）負責。此類以法案劃分之常設委員會，功能與以對應行政部門劃分之常設委員會相較則顯得弱勢許多。

歸納起來，現代民主國家國會設置常設委員會的目的，大致有下列四項：[27]

一、便利分工：立法機關受理之法案數量增加，種類亦趨複雜，為有

---

[26] Christopher J. Deering and Steven S. Smith, *Committees in Congress* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1997), p. 16.

[27] 朱志宏，立法論（台北：三民，民國八十四年），頁一一五-一一六。

效處理各種法案，議員即須分工，以減輕院會的負擔。

二、利於對法案做專業性之審查：各種專門性、技術性之法案日益增加，委員會可先進行專業性之審查，並提出報告，供院會參考。

三、便於監督行政機關：由於行政部門各類專家較多，國會議員欲有效監督行政機關，本身亦應具備專業知識，提昇委員會的專業程度。

四、培養政治領袖人才：現代民主國家的政治領袖多由議會產生，例如英國，其國會議員進入內閣之前，通常由首相指派擔任國會黨鞭，或由首相提名出任國會內各種常設委員會之主席。

在委員會的組成方式上，美國國會兩大黨都有專門的機構，負責分配委員會的工作，在分配時主要考慮以下幾個因素：年資、責任感、選區的性質（安全選區或不安全選區）、選區的地理位置等。[28] 德國的聯邦眾議院議事規則第十二條則規定：「各委員會之組成，以及有關各委員會主席之規定，應按各黨團人數比例為之。」日本國會法第四十六條規定「常任委員及特別委員，依各黨派所屬議員人數之比例，分配選任之。」英國下議院議事規則第八十六條規定：「常設委員會之委員由院內遴選委員會依各政黨比例選派。」事實上，觀察各國委員會主席及成員的產生過程，可發現政黨在國會中所佔的席次比例，已漸成為重要因素之一。[29]

至於前蘇聯及東歐國家的議會亦設有數目不等的常設委員會。在一九六六年蘇共二十三大提出「給蘇維埃以更多的獨立自主權」、「不要包

---

[28] 同上，頁一一九-一二一。

[29] 陳淞山，**國會制度解讀**（台北：月旦，民國八十三年），頁五〇-五一。

辦代替蘇維埃」之後，即在最高蘇維埃兩院各設立了十六個專門委員會，以強化其功能。[30]

表二： 前蘇聯及東歐國家議會的常設委員會數目

國家	常設委員會數目
蘇聯	32（兩院合計）
波蘭	21
東德	15
捷克斯洛伐克	16（兩院合計）
匈牙利	10
保加利亞	7

資料來源：梓木等，**民主的構思**（北京：光明日報出版社，一九八九年），頁二三八。

中共一九八二年憲法對於全國人大各專門委員會的設置，最初考慮設立二十個專門委員會，後來減為十二個，繼而減為五個，最後加上華僑委員會，成為六個專門委員會。[31] 一九八八年七屆人大一次會議時增設了內務司法委員會，一九九三年八屆人大一次會議增設環境保護委員會，一九九八年九屆人大一次會議增設農業與農村委員會，現共有九個專門委員會。專門委員會的數量，自六屆人大至九屆人大雖然有所增加，但從與國務院各部委相對應及全國人大的人數而言，尚有增設的空間。

---

[30] 李祖興，「全國人大專門委員會芻議」，梓木，**民主的構思—論我國人民代表大會制度的發展與改革**（北京：光明日報出版社，一九八九年），頁二三七。

[31] 全國人大常委會辦公廳研究室，**人民代表大會制度建設四十年**（北京：中國民主法制出版社，一九九一年），頁二六二。

各專門委員會由主任委員一人、副主任委員若干人和委員若干人組成，目前各委員會有十至三十幾人不等（副主任委員、委員及顧問人數見表4-3）。其產生方式由每屆人大的第一次會議主席團在代表中提出一份名單（包括主任委員、副主任委員及委員），由全體會議一次表決通過。為配合審議預算的需要，財經委員會較其他委員會選出的時間有所提前。依照慣例，副主任委員和委員多數由全國人大常委會委員擔任，少數由全國人大代表擔任。以八屆全國人大為例，各專門委員會委員為一百七十五人，常委會組成人員參加專門委員會的人數為一百零七人，佔專門委員會成員的百分之六十一．一四。[32] 中共將常委會組成人員參加專門委員會的比例視為其「專職化」的重要指標，但各專門委員會係屬於全國人大的專門委員會，更多的常委會委員進入專門委員會即表示更多的全國人大代表無法參加各專門委員會，使其無法發揮其應有的權力。

表三： 專門委員會副主任委員、委員及顧問人數表

	六屆			七屆			八屆			九屆	
	副主任委員	委員	顧問	副主任委員	委員	顧問	副主任委員	委員	顧問	副主任委員	委員
民族委員會	6(+1-1)	7(+2+6-1+1)	6	6(-1)	15(+3)	2	5	19	1	5	17
法律委員會	5(+1)	7(+11)		5(+1)	15(-1)	5	4	13	3	5	13
內務司法委員會				4(+1)	15(+1)	2	4	14	2	6	13
財政經濟委員	5(+1)	8(+10)	2	6(+1)	21	2	7	21	2	6	19

[32] 蔡定劍，中國人大制度，前揭書，頁二一九。

會											
教科文衛委員會	5(+1)	11(+1+8)	2	5(-1)	24(+1-1)	2	4	26	4	6	27
外事委員會	5(+2-1)	4(+6)	6	5	12(-1)	4	3	11	4	6	8
華僑委員會	3(+1)	5(+3)		4	12(+1-1)	2	4	16		6	19
環境與資源保護委員會							5	11		5	15
農業與農村委員會										5	20

資料來源：王敬松，**中華人民共和國政府與政治**（北京：中共中央黨校出版社，一九九四年），頁五十九。表中數字表示各屆全國人大第一次會議時所選出的人數，括號中的數字表示之後的變動狀況，「+」表示增加，「-」表示減少。第九屆全國人大專門委員會的資料，參閱**人民日報**，一九九八年三月十九日，版二；新華社北京三月六日電。

中共全國人大各專門委員會和其他國家比較，仍可考慮適當的增設，例如財經委員會、教科文衛委員會均可再分為二至三個委員會，甚至更多，如此各專門領域亦可得到進一步的加強。[33] 若考量將全體全國人大代表納入各專門委員會，則可進一步增設二十至三十個專門委員會，但中共在「代表不脫產」（不脫離生產）的原則之下，短期內似不可能做到。

職權及功能

各國常設委員會的職權與功能不盡相同，就職權而言，依各國政治體

[33] 李祖興，「全國人大專門委員會芻議」，前揭文，頁二四六。

制的不同可分為三種類型。第一種是以英國為代表的內閣制國家，因為閣員由議員兼任，立法過程主要由政府支配，委員會的職權也受到政府的支配。第二種是以美國為代表的總統制國家，由於其制度設計係以三權分立為原則，議員不得兼任行政官員，行政官員也不能參加立法過程中的辯論及表決，僅可列席委員會的聽證會，故委員會即成為政府與立法機關之間的重要溝通橋樑，具有較大的實權。第三種如法國等國家的委員會介於上述兩種類型之間。[34] 就委員會的功能而言，其主要具有下述幾項功能：[35]

一、監督行政機關的功能：行政機關的人員、設備均較為齊備，立法機關要達到監督行政機關之目的，必須具備專門的知識，而委員會即為一理想場所。強化立法機關的有效途徑之一，即健全委員會之結構，並加強委員會的助理制度。惟此功能在總統制國家或立法程序中採「委員會中心主義」之立法機關較為凸顯。

二、篩選的功能：即委員會透過對法案之審查程序，可擱置某些不重要的法案，或將某些交付大會討論的法案，作條文的補充、刪除。議員在委員會的發言及次數較院會富有彈性，程序性的限制也較少，故委員會的審查，有較為充裕的時間。同樣地，英國等內閣制國家國會的委員會幾無篩選的功能，其係附屬於院會，僅對法案的各種修正案予以進一步的審查與考慮。這與立法程序中委員會審查的階段亦有相當關係，英國下議院法案在二讀確定立法原則之後方交由委員會審查，美國國會法案則是在一讀之後，即交由委員會做實質審查，故其功能頗有不同。

---

[34] 李林，立法機關比較研究，前揭書，頁一七三。

[35] 曾濟群，中外立法制度之比較，前揭書，頁七一-七三。另參見朱志宏，前揭書，頁一一六。

三、溝通的功能：許多國家國會之委員會有權召開聽證會（Public hearing），可邀請學者專家及可能受到法案影響之個人或團體列席作證，以集思廣益。總統制國家因行政官員不能由議員兼任，僅能利用聽證會的舉行，做為立法部門與行政部門溝通的橋樑。即使是內閣制國家，前後排議員的溝通及政黨與政黨之間意見的溝通，亦常在委員會為之。

四、冷卻功能（Cathartic）：即對爭議中的法案，交付委員會審查以從長計議、折衷協調，使能有較合理的處理。

各國國會委員會功能雖有不同，但大致可由政治體制（總統制、多黨內閣制、兩黨內閣制）、政黨的控制及立法程序（委員會審查在院會審議之前或之後）三者關係決定其功能之強弱。[36]

中共全國人大專門委員會的職權為在全國人大及其常委會領導下，研究、審議和擬定有關的議案。具體來說，可分為下列幾項：[37]

1. 審議全國人大主席團或者全國人大常委會交付的議案，以及「一府兩院」的工作報告、計劃和預算報告等。

2. 擬訂有關法律、決議、決定草案。並向全國人大主席團或全國人大常委會提出屬於全國人大或者全國人大常委會職權範圍內同本委員會有關的議案。

3. 審議全國人大交付的被認為同憲法、法律相牴觸的行政法規、地方性法規，以及決定、命令、指示等規範性文件，並提出審議報告。

---

[36] John D. Lees and Malcolm Shaw ed., *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis* (Durham, North Carolina: Duke University Press, 1979), p. 417.

[37] 蔡定劍，中國人大制度，前揭書，頁二一九-二二〇。

4. 審議全國人大主席團或全國人大常委會交付的質詢案，聽取受質詢機關對質詢權的答覆，必要時向全國人大主席團或全國人大常委會提出報告。

5. 對屬於全國人大或全國人大常委會職權範圍內同本委員會有關的問題，進行調查研究，提出建議。

6. 進行執法檢查工作及聽取有關部門的工作匯報，以協助常委會行使監督權。

各專門委員會成立的時間及個別職權分述如下：[38]

一、民族委員會：設於一九五四年的第一屆全國人大，第四屆人大取消後在一九七九年的第五屆全國人大第二次會議重新設立。其主要職權包括：

1.審議全國人大主席團和全國人大常委會交付的有關民族問題的議案，審議由全國人大及其常委會審議的法律草案中涉及民族問題的條款，提出修改意見。

2.向全國人大常委會提出屬於全國人大及其常委會職權範圍內有關民族問題的議案、質詢案和法律草案。

3.對屬於全國人大及其常委會職權範圍內有關民族問題和對加強民族團結問題進行調查研究，提出建議。

4.審議自治區報請全國人大常委會批准的自治區自治條例和單行條例，向全國人大常委會提出報告。

---

[38] 全國人大內務司法委員會辦公室編，全國人民代表大會專門委員會工作手冊（北京：中國民主法制出版社，一九九二年），頁一-廿七。另可參閱鄭宇碩、謝慶奎，當代中國政府（香港：天地圖書，一九九二年），頁一六四-一六六。

二、法律委員會：設立於一九八三年第六屆全國人大第一次會議，其主要職權包括：

1.對提請全國人大和全國人大常委會審議的法律案進行統一審議，向全國人大主席團或者全國人大常委會提出審議、修改法律草案的建議的報告。

2.擬訂提請全國人大或者全國人大常委會審議的法律草案。

3.審議全國人大主席團交付審議的代表提出的議案，提出處理意見的報告。

4.審議全國人大常委會交付的被認為同憲法、法律相牴觸的國務院的行政法規、決定和命令，以及省、自治區、直轄市的人大和它的常委會的地方性法規和決議，提出報告。

5.審議全國人大主席團或者全國人大常委會交付的質詢案，聽取受質詢機關對質詢案的答覆，必要時向大會主席團或者全國人大常委會提出報告。

6.對屬於全國人大或者全國人大常委會職權範圍內有關法律的問題以及法律的實施情況進行調查研究，提出報告或者建議。

7.辦理全國人大和全國人大常委會、委員長會議交辦的其他事項。

三、內務司法委員會：為一九八八年第七屆全國人大第一次會議決定增設的一個委員會。[39] 負責聯繫最高人民法院、最高人民檢察院和公安部、監察部、司法部、安全部、民政部、人事部及全國婦聯、共青團

---

[39] 增設該委員會主要是為了加強對司法工作的監督，見彭沖，「關於七屆全國人大設立專門委員會和人選問題的說明」，全國人大常委會辦公廳研究室編，中華人民共和國人民代表大會文獻資料匯編 1949-1990（北京：中國民主法制出版社，一九九〇年），頁三四二。

中央等部門。其具體職權包括：

1.審議全國人大主席團或者全國人大、常委會交付的有關內務司法方面的議案和法律草案，提出審議報告。

2.向全國人大主席團或者全國人大常委會提出屬於全國人大或全國人大常委會職權範圍內同內務司法委員會有關的議案。

3.審議全國人大常委會交付的被認為同憲法和法律相牴觸的國務院的行政法規、決定和命令，國務院各部、各委員會的命令、指示和規章，省、自治區、直轄市的人大及其常委會的地方性法規和決議，以及省、自治區、直轄市政府的決定、命令和規章，提出報告。

4.審議全國人大主席團或者全國人大常委會交付的質詢案，聽取受質詢機關對質詢案的答覆，必要時向大會主席團或者全國人大常委會提出報告。

5.對屬於全國人大或者全國人大常委會職權範圍同內務司法委員會有關的問題，進行調查研究，提出報告或者建議。

6.聽取內務司法各部門的工作報告，提出意見和建議。

7.在全國人大常委會的統一安排下，同外國議會的對口機構交流並加強合作。

8.辦理全國人大及其常委會交辦的其他事項。

四、財政經濟委員會：設立於一九八三年第六屆全國人大第一次會議。其主要職權包括：

1.提出對年度國民經濟和社會發展計劃和計劃執行情況的審查報告。

2.提出對國家預算和預算執行情況的審查報告，以及對國家決算的審

查報告。

3.審議全國人大主席團或全國人大常委會交付的議案、法律草案、質詢案。

4.向全國人大主席團或全國人大常委會提出屬於人大職權範圍內同本委員會有關的議案。

5.參與經濟立法工作。

6.在常委會領導下，對經濟法律的執行情況進行視察與監督。

7.對國民經濟和社會發展計劃和國家預算的執行、經濟法律的實施、國民經濟重大問題進行調查研究，提出建議。

8.辦理全國人大及其常委會交辦的其他事項。

五、教育科學文化衛生委員會：設立於一九八三年第六屆全國人大一次會議，工作範圍包括教育、文化、衛生、人口、體育等，其職權和各專門委員會一般職權相同。

六、外事委員會：亦在一九八三年第六屆全國人大第一次會議成立，其職權亦和各專門委員會大致相同，交付該委員會的議案包括有關涉外法律，與其他國家簽訂或廢除的條約協定等。

七、華僑委員會：於一九八三年第六屆全國人大第一次會議設立，職權與各專門委員會相同，主要審議有關僑務方面的議案。

八、環境保護委員會：於一九九三年第八屆全國人大第一次會議設立，主要審議有關環境保護等方面的議案。第二次會議時更名為環境與資源保護委員會。

九、農業與農村委員會：於一九九八年第九屆人大第一次會議設立。

整體而言，各專門委員會均具有立法方面的權力（提案、審議）及監督方面的權力（審議質詢案、調查研究及檢查執法情況等）。除此之外，其尚具有與其他國家常設委員會交流合作的功能。從立法程序觀之，其委員會審查階段在常委會分組會議初步審議之後，各專門委員會所可發揮的功能即較為有限。中共全國人大專門委員會的特殊之處，在於法律委員會統一審議各項法案，其他專門委員會就有關的法律草案向法律委員會提出意見（全國人大組織法第三十七條）。如此規定，相當程度地把設置專門委員會的用意打了折扣，各專門委員會不能發揮其專業的優勢，而變成法律委員會的諮詢機構，也不符合八二憲法第七十條的規定：「各專門委員會在全國人民代表大會和全國人大常委會領導下，研究、審議和擬定有關議案」，顯示各專門委員會擁有同等的法律地位。[40] 在現今中共正準備進行大量的立法工作之際，更顯得不合時宜。

專門委員會會議

各國國會之常設委員會會議多由委員會主席主持(我國由召集委員輪流主持），委員會主席的權力大致有以下七項：[41]

1. 裁量法案審查的優先順序。

2. 控制委員會的立法進度。

3. 決定法案應交由那個小組審查（若有小組委員會的設置）。

4. 控制委員會的經費。

5. 主持委員會會議，維護會議秩序。

---

[40] 李祖興，「加強專門委員會在立法審議中的作用」，中國法學，一九九三年第一期，頁五十二。

6. 管理委員會的幕僚人員。

7. 提出委員會審查報告書。

各國委員會開會的方式可分為公開舉行、秘密舉行及由院會或委員會決定公開或秘密舉行等。委員會會議表決的法定人數，一般採用多數決或絕對多數，也有規定只須三分之一即可通過者。[42] 美國、日本參眾兩院常設委員會之下還設有若干小組委員會，分工更為精細。我國立法院各委員會辦事通則第五條第二項規定各委員會得經常分設若干小組，分別擔任法案之初步審查或起草，實際運作上，目前並無小組的設置。

中共全國人大各專門委員會由主任委員、副主任委員及委員構成（各委員會人數不同，見表 3-11），會議形式即所謂的專門委員會會議。各個專門委員會制定自己的議事規則或工作規則，沒有一個共同的議事規則（如全國人大或全國人大常委會議事規則）。相較之下，我國立法院各委員會運作的程序性規定雖也不甚完備，至少在立法院各委員會組織法中即有若干規定，並準用立法院組織法及議事規則之相關條文。中共全國人大各專門委員會開會的時間、開會的法定人數及表決人數均不相同，例如委員會會議有的委員會規定一般每月舉行一次（如內務司法委員會、財政經濟委員會），有的則規定二個月舉行一次（如華僑委員會）。設有小組委員會者僅教科文衛委員會。各專門委員會的議事規則也有失之簡略的問題，例如外事委員會的議事規則僅七條。若干大陸學者亦認為應制定人大委員會法以更為具體的規範其職權範圍、人員構成方式及活動方式等。[43] 在全國人大議事規則及全國人大常委會議事規則均已制

---

[41] 羅傳賢，立法程序與技術（台北：五南，民國八十五年），頁五二一。

[42] 李林，立法機關比較研究，前揭書，頁一七二。

[43] 鄭允海，「全國人大委員會建設的幾個問題」，前揭文，頁一五八。

定後，應加速制定專門委員會的議事規則，以改善目前各專門委員會做法不一且失之簡陋的議事或工作規則。

目前各專門委員會開會的方式主要有兩種形式：委員全體會議及委員會主任委員辦公會議。全體會議由主任委員召集並主持，主要是討論決定本委員會職責範圍內的重大問題；研究討論常委會或委員長會議交付的各項工作；聽取「一府兩院」有關部門的工作匯報等。主任委員辦公會議則由主任委員及副主任委員組成，有的委員會規定半個月召開一次，有的委員會規定不定期召開，主要工作包括：落實常委會或委員長會議交辦的事項；確定委員會全體會議的議題；決定委員會的工作計劃等。[44] 主任委員辦公會議一般由主任委員主持或由副主任委員主持，但教科文衛委員會則規定由第一副主任委員主持。各專門委員會的人數不過十幾人到二十幾人，是否需要三至七名的副主任委員？是否有必要再區分為主任委員辦公會議及全體會議？造成彼此權力又有所不同，似有斟酌的餘地。

以八屆人大為例，為配合審議法案及預算的需要，各專門委員會的產生分為兩個階段，先選出法律委員會及財經委員會，以進行法律案及預算的審議，到人大會議的後期才選出其他的委員會。事實上，各專門委員會的分工應該包含法案審議的分工，而不是現行法律委員會包辦審議法案的工作，各委員會的產生均應提前與法律、財經委員會一併選出。若要進一步加強各專門委員會會議在立法過程中的功能，實有必要儘速制定專門委員會議事規則並重新安排職權分工，亦可增設若干委員會，例如教科文衛委員會即可予以再細分為兩至三個委員會，加強其分工的專業性。

中共全國人大專門委員會會議由於其立法程序之因素，對法案審議的功能自不如強勢的美國國會之常設委員會。但即使是採「院會中心主義」的英國下議院，委員會所提供的專業分工也為院會省去不少冗長的討論，在強調專業性的法案比重愈來愈大之際，中共目前採取由法律委員會統一審議的做法實應予以變革。另外，近三千人的中共全國人大代表進入專門委員會者的比例偏低，即使是全國人大常委會之組成人員也未全部參與專門委員會，在適當增設委員會數量之後，應考慮使常委會組成人員全數加入各專門委員會以取代常委會分組會議的形式。

除了審議法案之外，八屆人大期間以專門委員會為提案單位的法律草案亦有所增加。尤其是財政經濟委員會及新成立的環境與資源保護委員會所起草的法案數量最多（相關數字可參見表 3-12），起草方式有的是由專門委員會自行負責，有的則是由該委員會「牽頭」（領導）成立起草小組。一般而言，由全國人大各專門委員會所起草的法案較能兼顧各方利益，而避免國務院各部委逕行起草的部門色彩。

整體而言，八屆人大各專門委員會的立法功能得到相當的提昇（相關成績可參見表三-12）。一九九八年九屆人大一次會議又增設了農業與農村委員會，可望進一步提高分工的效果。但除了前述法律委員會「統一審議」所造成的分工不均，嚴重影響專門委員會效能的提昇之外，修正案制度的缺乏也不利於法案的實質審議。現行做法是專門委員會委員的審議意見不能直接反映在法案審議過程中，而須透過法工委等幕僚組織將審議意見匯總歸類，才能形諸文字。

---

[44] 蔡定劍，中國人大制度，前揭書，頁三七九-三八〇。

表四： 八屆人大各專門委員會的立法工作

委員會名稱	立法工作
民族委員會	起草民族區域自治法修正案 起草散居少數民族權益保障法 對全國人大及其常委會制定或修改的法律，如科技進步法、農業法等提出意見和建議。 對二百零二件地方人大報全國人大常委會備案的自治條例、單行條例和涉及民族問題的地方性法規進行初步審查。
法律委員會	八屆人大任期的五年內，法律委員會共計對九十五項法律草案進行統一審議，其中由八屆人大及其常委會通過的有八十五件。共召開三百零二次會議審議法律草案，平均每月開會五次。
內務司法委員會	領導成立老年人權益保障法起草小組。 領導成立預防少年違法行爲法起草小組。 審議或與法律委員會聯合審議行政監察法、國家賠償法、法官法等十二項法律草案。 參與研究、修改三項法律草案：國家勛章和國家榮譽稱號法、關於懲治侵犯著作權的犯罪的決定及關於繼續開展法制宣傳教育的決議。 八屆全國人大歷次會議的主席團交內務司法委員會審議的代表提出議案共四十三件，其中包括建議制定十八項法律、修訂兩項法律。委員會對此進行審議後並提出審議結果的報告。
財政經濟委員會	起草九項法律草案：國有資產法、證券法、破產法、期貨交易法、外匯管理法、獨資企業法、合夥企業法、信託法和鄉鎮企業法。 審議了公司法、預算法、中國人民銀行法等三十四項法律草案。 審查各省、自治區、直轄市備案的地方性法規一千九百五十七件。
教科文衛委員會	領導起草了促進科技成果轉化法、語言文字法等四項法律草案。 審議教育法、教師法、職業教育法等十三項法律草案。 參與有關部門十多項法律草案的研究、擬訂工作。

外事委員會	審議的法律包括：涉外法律案四項，雙邊條約或協定四十四項，多邊協定兩項，國際公約十四項。 研究處理全國人大常委會交辦的全國政協委員提案和建議案三項。 審查黑龍江省人大送交全國人大常委會備案的黑龍江邊境管理條例（修改稿）及關於修改吉林省邊境管理條例的決定。
華僑委員會	起草兩項法案。 配合法工委擬定關於嚴懲組織、運送他人偷越國（邊）境犯罪的補充規定，公益事業捐贈法草案。
環境與資源保護委員會	起草七項法律草案。 審議八屆全國人大歷次會議的主席團交付審議的代表議案三十件，並向常委會提出審議結果的報告。 審查地方性法規三百多項。

資料來源：**中國法律年鑒（一九九八）**（北京：中國法律年鑒出版社，一九九八年），頁八十九-九十九。

三、辦事機構

中共全國人大常委會的辦事機構（亦稱工作機構）相當於一般國家國會的幕僚機構及助理。辦事機構的組織及人數，從一九五四年至今的變化頗大，八〇年代後期才逐漸定型。其人數雖少，但在立法過程的重要性卻不遑多讓。此處先將常委會辦事機構組織及人數的變遷過程略述如

下。[45]

一九五四年第一屆全國人大常委會即有辦公廳的設置，辦公廳下設法律室、研究室、編譯室、人民接待室、民族室、顧問室、秘書處、總務處，人數共約一百二十人。一九五六年撤銷顧問室，增設國際議會活動辦公室，人數增至三百六十人左右。一九五八年因精簡機構之故，撤銷研究室、編譯室、國際議會活動辦公室、總務處，僅設法律室、民族室、人民接待室和秘書處，三室一處的人數只有四十八人。同年七月，將秘書處改為秘書室，人數增為五十九人。一九六五年秘書室下設的外事組改為外事室，機構總人數為一百一十五人。一九六六年文化大革命開始，一九六八年全國人大常委會機關被實施軍管，一九六九年工作人員分批下放「五七幹校」，機關成立留守處，人數不足十人。至一九七三年三月，軍管組才撤離。

一九七五年第四屆全國人大常委會的辦事機構仍相當簡陋，辦公廳不設主任、副主任，下設秘書組、外事組、政法組、總務組，人數共約三十人。另有民族政策研究組及宗教政策研究組，各有工作人員四至五人。一九七八年第五屆全國人大常委會辦公廳增設信訪組。一九八〇年全國人大常委會辦公廳下設的組改名為室，總務組劃歸秘書室。一九八一年增設研究室。一九八三年，全國人大常委會辦公廳下設的室，除研究室外均改制為局，政法室更名為聯絡局。一九八六年增設行政管理局。對於全國人大常委會辦公廳設立研究室的問題，中共中央書記處曾在一九八五年有所批示。研究室下設綜合組、經濟組、政法文教組、國際組，並代管全國人大常委會辦公廳圖書館。一九八七年研究室撤銷綜合組、

---

[45] 參閱全國人大常委會辦公廳研究室編，中華人民共和國人民代表大會文獻資料匯編1949-1990，前揭書，頁九二四-九二五。

設立政治組、政法文教組改為理論組。中共的機關黨委亦設在辦公廳。

對辦事機構影響較大的一個通盤性考量，是六屆全國人大期間時任副委員長的彭沖受委員長會議委託，主持對全國人大機關工作和機構編制的專題研究，之後並提出報告。報告中認為各專門委員會、常委會辦公廳及法工委具有下列九項任務：

1. 認真做好為「三會」（全國人大會議、常委會會議、委員長會議）服務的工作，主要是做好有關議程的各項準備工作；
2. 加強調查研究工作，及時向領導提供信息和調查報告；
3. 更好地為立法工作服務；
4. 加強對選舉工作的指導；
5. 認真做好議案的辦理工作；
6. 重視人民代表的工作；
7. 做好人民來信來訪工作；
8. 加強對外事工作的協調；
9. 加強輿論宣傳工作。

該報告提出，根據以上的工作需要，辦公廳應建立新聞局、人事局，辦公廳研究室升格為全國人大常委會研究部，把辦公廳圖書館逐步擴充為全國人大圖書館和機關的圖書資料中心。雖然根據該報告，在一九八七年辦公廳增設了新聞局及人事局，但研究室的升格似乎遇到了阻力而一直沒有完成。

法制委員會於一九七九年設立，是一個相當特殊的「辦事機構」。其

下轄法律室、政策研究室、辦公室，由彭真直接擔任主任（彭真隨後被補選為五屆人大常委會副委員長並兼秘書長）。一九八二年，法制委員會進一步擴大編制包括辦公室、刑法室、民法國家法室、經濟法室、研究室。一九八三年，法制委員會改制為法制工作委員會。一九八七年民法國家法室再分為民法室與國家法行政法兩室。法制工作委員會的工作人員從一九七九年的五十四人，至一九九〇年時已增加至一百七十三人。其特殊之處除了做為一個幕僚機構卻由常委會組成人員直接擔任主任及副主任之外，法工委在立法過程中所扮演的角色亦相當重要，甚至超越若干國家國會所設置的法制局。法工委直接受常委會的領導，但同時亦為法律委員會的幕僚機構。

其他各專門委員會的辦事機構，均設有辦公室（局級），若干委員會亦設有數目不等的研究室。一九八八年，人民大會堂管理局由中共中央辦公廳移交全國人大常委會辦公廳管理，但在財務等方面獨立運作。一九八九年在辦公廳下成立中國民主法制出版社。根據一九九〇年六月的人數統計，辦公廳計有工作人員三百七十六人，法工委一百七十三人，各專門委員會辦事機構一百三十六人，後勤服務一百八十五人，若再加上人民大會堂管理局的一千零二十六人，則共有一千八百九十六人。

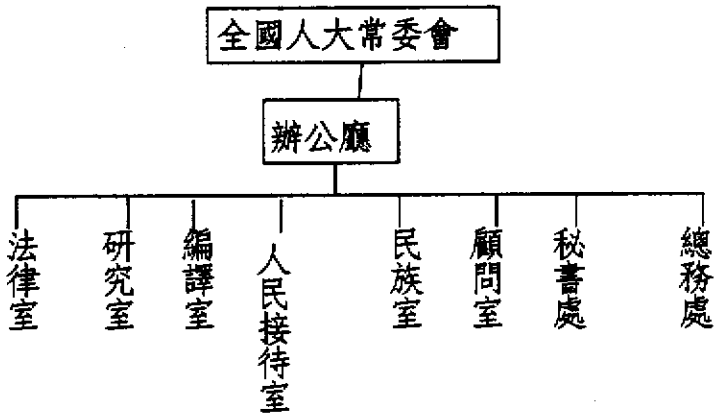
九屆人大常委會六次會議於一九九八年十二月二十九日通過「關於設立全國人大常委會預算工作委員會的決定」，同日任命現任全國人大財經委員會副主任委員的郭振乾為該委員會的主任。[46] 從六屆人大開始，均由全國人大財經委員會協助全國人大及其常委會審查政府預算，但無法達到實質審查的監督效果。

---

[46] 人民日報，一九九八年十二月三十日，版四。

新成立的預算工作委員會主要職責為：協助全國人大財經委員會承擔全國人大及其常委會審查預決算、審查預算調整方案和監督預算執行方面的具體工作；受委員長會議委託，承擔有關法律草案的起草工作和有關法規備案的具體工作；協助全國人大財經委承擔有關法案審議方面的具體工作；承辦全國人大常委會及其委員長會議交辦和全國人大財經委需要協助辦理的具體事項。增設該工作機構之後，更有委員建議今後應進一步設立關於預算的專門委員會。[47] 這種設計頗類似於當時成立法制委員會的狀況。其實更可直接在全國人大之下增設一個預算委員會，並下設幕僚單位如預算局等編制。目前的做法雖然對於增加全國人大常委會的預算審議功能會有所助益，但定位模糊則為其主要缺點。

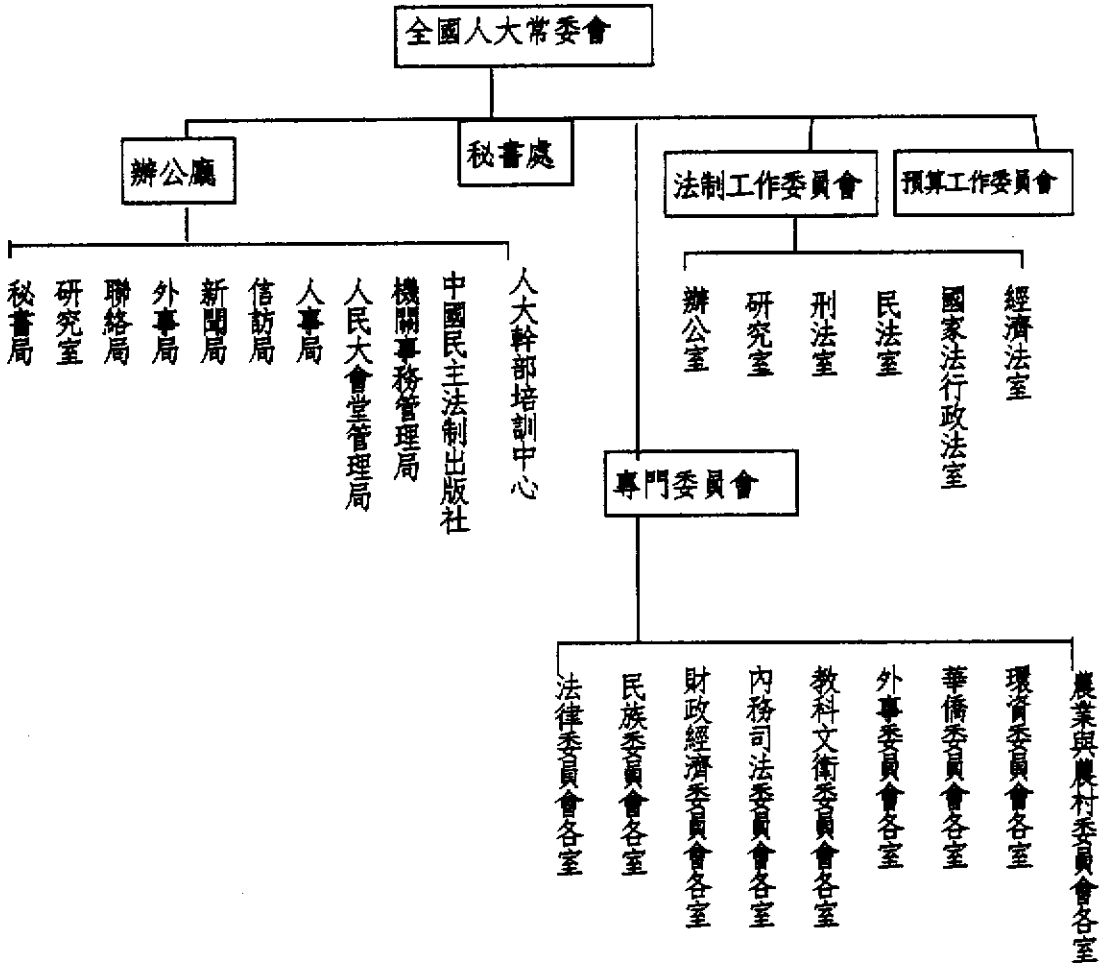
圖一： 一九五四年至一九五六年常委會之辦事機構



資料來源：全國人大常委會辦公廳研究室編，**中華人民共和國人民代表大會文獻資料匯編**（1949-1990）（北京：中國民主法制出版社，一九九一年），頁九二五。

[47] **瞭望新聞周刊**，一九九九年一月四日第一期，頁十一。

圖二： 一九八八年之後的全國人大常委會辦事機構



資料來源：蔡定劍，**中國人大制度**（北京：社會科學文獻出版社，一九九三年），頁四一九。預算工作委員會於一九九八年十二月二十九日由九屆全國人大常委會六次會議設立，**人民日報**，一九九八年十二月三十日，版四。

目前常委會的辦事機構可分為四個主要方面：辦公廳、法工委、各專門委員會的辦事機構及新進成立的預算工作委員會。委員長及委員長會

議係透過秘書處對上述辦事機構進行領導，秘書處由常委會秘書長、副秘書長和專門委員會負責常務工作的副主任委員組成。處內設有一局級辦事機構稱為秘書組。[48] 秘書處的任務包括：了解情況，研究問題，提出解決問題的方案；負責聯繫協調全國人大各專門委員會、全國人大常委會辦公廳、法制工作委員會的工作；研究機構設置和人員編置問題；協調委員長交給的其他任務。秘書處會議由秘書長召集，一般每半個月舉行一次。[49]

單就人數或與代表之間的比例來看，中共全國人大及其常委會的辦事機構均尚有擴增的空間，尤其可以考慮為常委會組成人員及全國人大代表設置公費助理，或可增加其法案審議能力。美國參眾兩院的國會助理共約二萬六千多人，人數為議員的五十倍。[50] 若要有效監督行政部門，如此龐大的幕僚群似乎方能發揮一定的作用。以中共全國人大辦事機構八〇年代之後的發展與五〇年代相較，亦可發現中共全國人大常委會在其政治體制中的功能逐步增強，尤其是法制工作委員會在立法技術方面所發揮的作用。法制工作委員會與其他各專門委員會的辦事機構相比，顯得相當優勢，亦配合其立法程序中法律委員會「統一審議」的特色，但是重新考量立法程序中各專門委員會的分工，若取消法律委員會統一審議法案的功能，法工委亦應隨之重組。

常委會的辦事機構和一般國家的幕僚機構相比，或許在規模上略遜一籌，但是在重要性方面似乎有過之而無不及。首先可注意到的是工作委員會的主任直接由常委會委員擔任，使得該組織和其他國家的幕僚機關

---

[48] 蔡定劍，中國人大制度，前揭書，頁四一四。

[49] 「全國人大常委會秘書處工作規則」，全國人大常委會辦公廳研究室編，中華人民共和國人民代表大會文獻資料匯編 1949-1990，前揭書，頁四七九-四八〇。

[50] 關中，國會改造論，前揭書，頁八十七。

有所不同。其次，隨著委員長會議的權力逐漸擴增，往往直接聯繫辦事機構交辦重要事務，例如委託其起草法案。另外，由於缺乏相關的修正案制度，使得法案審議過程中，個別委員的意見必須由辦事機構（主要是法工委）加以匯總，這個過程就很可能出現失真的現象。常委會對於法案的審議過程相當倚重法工委，但法工委針對法案所進行的調查研究，有時亦有預設立場的情形出現。[51]

常委會的立法程序實有必要建立具體可操作的修正案制度，立法法似已注意到此一問題。而若要相對地提高常委會個別組成人員的自主性，針對個人配置助理似為直接而有效的方法之一。工作委員會（法工委及預工委）的組織相當具有特殊性，但其在法律上缺乏明確的定位，易引發爭議，應僅做為提昇效率的權宜措施，而不是將其固定化。各專門委員會的辦事機構若能逐步達到法工委的規模，其立法決策功能應尚有相當大的發揮空間。

八〇年代以來的中共全國人大常委會，無論在立法的提案或審議過程均出現日益增加的自主性，本章即針對常委會立法過程中的內部組織委員長及委員長會議、專門委員會及辦事機構進行分析。首先就委員長而言，其產生及領導方式和其他國家均有所不同。委員長的產生方式至今仍採用等額選舉，既以缺乏政黨競爭的狀況之下，人大代表的選擇空間極其有限。而委員長並不等於全國人大的「議長」，雖然亦可以主持全國人大會議，但其身份係屬於主席團中執行主席的一員，所以產生方式是否仍應先選出委員長再選出委員，便有待斟酌。在主持全國人大常委會會議時，委員長可以主持會議或委託副委員長主持，此時在中共的體

---

[51] 例如一九八五年對破產法的相關調查，曹思源，中國政改先聲—破產拓荒的台前幕後（香港：夏菲爾，一九九八年），頁一七〇-一七二。

制之下，似乎並不存在超越政黨立場強調主席中立的問題，委員長在某些場合則更像是中共在全國人大常委會的「領導人」。若委員長過於強調「黨的領導」，對常委會或委員個人自主性的提昇恐均有負面的影響。

委員長會議最重要的功能即為排定議程，決定法案審議的先後順序。在實際運作過程中，其尚發揮一種篩選的功能，國務院向常委會提案之後，委員長會議決定此法案是否僅由常委會審議即可，或是須再送由全國人大審議。除了擬定議程之外，尚負責議會之日常工作，此處頗類似於德國聯邦議院的元老會議，唯中共缺乏西方民主國家的政黨政治運作，故委員長會議不若德國聯邦議院之元老會議尚具有黨派協調功能。委員長會議近年來較常運用其提案權，要求法制工作委員會起草法案，使其在立法方面的影響力較一般國家為大。形式上常委會的自主性似又有所提高，但若過多地採用此一方式提案，反而不利於委員個人代議功能的發展。不如更多地鼓勵常委會組成人員十人以上聯名的提案，或者增加各專門委員會的提案。

在各專門委員會方面，近年來已緩慢增加至九個專門委員會，逐漸具有規模。在提案數量上也呈現增加的趨勢，而且能夠避免國務院提案的「部門傾向」。但由於分工不均的制度設計，專門委員會功能的進一步發揮受到相當的限制。此處中共的特殊設計即為法律委員會的「統一審議」，使得專門委員會專業性審查的立意無法發揮。既以尚未建立相關的修正案制度，委員們的看法還要透過辦事機構形成「審議意見」，亦斲傷委員個人在審議過程的自主性。中共若欲兼顧立法的專業性與效率，改革現行的專門委員會制度，使其依照專業性分均分工，取消法律委員會的統一審議應是必不可免的。

常委會的辦事機構包括辦公廳、法工委及各專門委員會的辦事機構，

另外還可加上新進成立的預算工作委員會。單純就立法的角度來看，現在常委會辦事機構的規模均還有相當大的擴充空間。唯目前辦事機構在常委會立法過程中的重要性不容輕視，例如上述委員對法案的看法要透過辦事機構形成審議意見，委員長會議直接要求法工委起草法案，而且常委會組成人員就個人而言，自行提出法案的意願與能力均有所不足，各辦事機構對於立法過程其實具有相當的影響力。工作委員會是一種介於專門委員會與辦事機構之間的特殊設計，當初設立的動機主要是為了提高效率，但是其定位相當模糊，而且可能加重常委會「官僚化」的傾向。

整體而言，常委會近年來所呈現的自主性，和其他國家代議機關中議員個人自主性的表現有所不同。雖然從審議過程中的不同意見，表決時的反對票及棄權票的增加均可窺得其個人自主性略有提昇，但自主性更多地表現在「機關層次」，諸如委員長會議及專門委員會提案的增加。常委會內部組織的運作方式與一般代議機關也有所不同，委員個人參政議政的空間相對較小。若從提高常委會與立法的合法性角度觀之，似應調整相關的制度以促使委員個人的自主性提高，並直接配置公費助理至個別委員使其立法能力相應提昇，方能將代議與立法功能適度結合，而不是將全國人大常委會變成另外一個國務院。

第三節　地方人大評議工作芻議

人大制度的逐漸制度化與專業化，使得監督功能得到強化，地方人大實居於關鍵性的帶領地位，使監督工作逐步走向制度化、規範化。一九八四年一月天津市人大常委會制定了「天津市人大常委會工作制度暫行規定」，率先將監督工作的範圍和方式納入法制化，現則幾乎各省、自治區都已制定類似的規範。[52]全國層面的監督法雖醞釀已久，但卻遲遲未能出爐。在人大在的監督權當中，又以評估政府官僚體系工作的工作評議，和監督法律執行情況的執法檢查最能發揮效用。

一九八四年重慶市南岸區人大常委會組織人大代表考核自己任命的幹部的政績，開展了評議的先例。[53]　此一制度迅速流傳至其它省區。一九九〇年一月，四川省七屆人大常委會通過「四川省縣級人大常委會行使職權的規定」，將組織人大評議本級人民政府和兩院（法、檢）的權限納入，一九九二年，進一步將之推行於省級人大。由於實施結果不錯，此政策終獲中央的肯定，在一九九一年十一月召開的全國人大內務司法委員會會議中，公開總結並倡導人大代表的評議工作，全國人大常委會副委員長彭沖和田紀雲也分別在一九九二年和一九九五年的工作報告中，公開肯定評議工作的經驗。[54]以下論述集中於地方人大的評議經驗。

自性質劃分，評議又可分為工作評議和述職評議，前者對事（政府工作）後者對人（政府官員）進行評議。以範圍而言，可以針對某一政策

---

[52] 張煒，人民代表大會監督職能研究（北京：中國法制出版社，一九九六），頁六十四。

[53] 都淦主編，進一步完善地方人民代表大會制度若干問題研究（成都：四川人民出版社，一九九八年），頁五十七。

[54]同前註，頁五十九-六0

的執行情況進行評議，也可以針對某一「系統」的工作進行評議，[55]如評議各省的公安工作或工商工作，這種針對某一「系統」工作的評議通常是以「上下聯動」的方式進行，全省（或縣市）一起評，當然也可以針對某一部門的工作進行評議。評議可由人大代表為主，亦可由常委會、專門委員會或人大全體進行。

評議工作的第一階段是動議的提出，可由人大代表提出，也可以由代表團、專門委員會或地方人大的主任會議提出。此外，民眾也可以經過適當的程序提出議案。議案提出並制定具體工作計畫後，下一步進行組建評議工作領導小組，由人大主任或副主任擔任組長，成員包括人大代表或常委數名，專委會則擔任主要的驅動力和工作推動者的角色。第二階段是所謂的調查階段，參與評議人員針對相關法令進行自我學習和教育後，[56]部分成員和有關部門（黨的組織部和政府的人事部門）代表到被評議單位進行調查研究，召開該單位全體職工大會及各類人員座談會，並與個別人員談話，必要時可以查閱相關資料，最後形成評議小組的評議意見。第三階段為評議階段，召開評議會議，被評單位全體職工參加，如果大會評議意見與領導小組所形成的意見相近，則在大會上宣讀原評議意見，否則加以修改後宣讀。第四階段為整改階段，被評單位在評議結束後一個月內寫出整改報告，二個月或半年內向人大常委會書面報告整改結果，評議領導小組還要進行回訪，檢查整改情況是否屬實，若不滿意要繼續整改，同時將評議情況報告黨委，針對被評議對象進行

---

[55]中共將日常工作依性質分為不同戰線，並將之稱「系統」，見 Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform* (N.Y.: W.W. Norton & Company,.1995), pp. 194-207.中共政治體系又可分為軍事、政法、行政、宣傳、統戰、群團等六大系統，見閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，李少民主編，中國大陸的社會、政治、經濟（台北：桂冠，一九九二），頁二七三~三七〇。

[56] 作者自一九九七、九八、二０００年三次訪問北京、上海、成都、重慶、杭州等地方人大和全國人大所得經驗，訪談對象包括人大官員、代表、常委、研究室研究員及學者等。

獎懲。

近年來政法系統成為工作評議的主要對象，公安、檢察、法院工作經常受評，可見評議工作與中共中央反腐化的工作密切相合。此外，工商部門亦成為優先被評對象。由於這種針對某一方面工作的評議，多為「上下聯動」，牽涉人員廣泛，通常每年只進行工作評議一次。

至於述職評議，主要針對由人大任命的政府官員，由人大要求到人大會議上進行工作報告，一般限於省級官員中的廳、局級幹部，有時亦上延至副省級幹部，但省長一級則迄未有過。除了到人大會議上進行工作報告外，這些官員任命前，還可能由人大法律委員會或法制工作委員會給予任命資格考試，內容包括該官員主管領域內的相關法令。[57]

地方人大通過的法令繁多，八屆全國人大（一九九三~一九九八）共通過八十五項法律和十三件具有法律效力的決定，但同一期間地方人大通過了四千二百件地方性法規，[58]但是，法律執行的問題卻十分嚴重，據估計只有約百分之十五的法規獲得較為認真的執行，[59]執法檢查乃成為地方人大的重要監督工作內容之一。中共於一九八六年修訂地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法時，給予地方人大以監督憲法實施的權力，八屆人大期間，全國人大和地方人大配合，對二十一項法律和相關的決定進行檢查，而全國人大專門委員會的執法檢查數額幾乎又多出一倍。[60]

---

[57] 作者訪談心得。

[58] 全國人大常委會辦公廳研究室編，總結・探索・展望：八屆全國人大工作研究報告（北京：中國民主法制出版社，一九九八），頁二~七。

[59] 張元坤，地方人大工作概論（北京：中國民主法制出版社，一九九七），頁三十九。

[60] 總結・探索・展望，頁三十三~三十四。

根據八屆全國人大常委會第三次會議於一九九三年通過的「關於加強對法律實施情況檢查監督的若干規定」，執法檢查的重點應該是環繞在改革開放和社會主義現代化建設的重大問題，以及人民群眾反應強烈的問題。[61]由於委員會專業化的程度較高，成為擔負此一工作主要責任之所在。

與評議工作相同，執法檢查制度自草創至逐漸發揚光大，動力亦來自地方人大，兩者也都某種程度地承襲了過去動員式政權（movement regime）的政治動員的傳統。[62]執法檢查的針對性法律決定後，組成檢查組，組長由全國人大副委員長或是地方人大主任（或副主任）擔任，常委會委員構成檢查小組的主力。檢查小組必須經過一段自我學習的階段，群眾和被檢查單位成員照例受到動員，參加檢查過程中之各種座談會與全體職工大會。此外，媒體宣導亦是重要一環，與法制教育宣傳結合。福建省莆田市人大常委會每次執法檢查時，都要安排記者跟蹤報導，在媒體上發佈消息、公開檢舉電話，設立信訪接待室，以期造成全社會的參與，達到所謂「大討論」的目的。一九九六年六月該市在實施人民警察法、法官法、檢察官法的執法檢查時，共收到群眾來信二二一件，接待到訪群眾二四三人次，最後篩選五十六件作為人大督察的案例，責成公檢法機關落實。[63]以「上下聯動」的方式動員幹部群眾，以擴大成效，是地方人大監督的特色之一。

整改是執法檢查最主要的部份，人大常委會認為必要時，可以跟

---

[61] 該規定見劉政、于友民、程湘清主編，人民代表大會工作全書（北京：中國法制出版社，一九九九），頁八八一~八八二。

[62] 有些學者將「運動式政權」與極權政體等同，以表示兩種政權同異政治運動和群眾動員的特色。見 Robert C. Tucker, "The Deradicalization of Marxist Movements," *The American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2 (June 1967), pp. 343-358.

[63] 張元坤，地方人大工作概論，頁四十二。

蹤檢查，若整改不力或逾期不改者，可提質詢或調查案，甚至可以動用罷免手段。一九九四年廣東省各級人大常委會監督條例規定，人大任命官員違法時，由五名常委聯名，可向人大常委會建議發出「法律監督書」，限期向本級人大常委會報告，否則追究責任。[64]

執法檢查在一九八六年首先由地方人大推出後，七屆全國人大（一九八八~九三年）旋即給予肯定，開始選擇性地針對一些重要法律的實施情況進行檢查，七屆人大及其專門委員會在地方人大的配合下，先後對三十一個法律和六個決定的執行情況進行了五十三次的檢查。[65]

---

[64] 廣東省各級人大常委會監督條例第十三條，該條例見全國人大內務司法委員會司法室編，人大監督工作手冊（北京：中國民主法制出版社，一九九七），頁二二〇~二二五。

[65] 張煒，人民代表大會監督職能研究，頁五十七。

第四節　新的黨—行政—立法三角關係浮現

中共列寧式黨國體制的特色，在於黨機器對市民社會的龐大操控力，[66]學者歐博文（Kevin O'Brien）在分析中共全國人大未能成為真正的立法機關時，特別指出共產黨未能建立真正的法律體系、黨政無法分開以致於人代會對於行政機關的監督不易進行、以及領導階層對人大不夠重視等三項主因。[67]中共在一九八〇年代初期提出政黨分開的概念，在八九民運事件後已不復聽聞，但是，經濟改革和開放政策帶來的負面效果，迫使黨和行政、立法的關係發生變化。

首先，政法系統固然是中共黨國體制建構中的主要支撐力，公、檢、法和安全、司法、民政三個部，統稱為政法口，為中共專政工具，為此，毛澤東曾經指示黨對公檢法要絕對控制。[68]此為何公、檢、法不論憲法屬性如何，都在中央政法委員會的領導之下工作。然而，中央政法委性質隱密，權力有被誇張之嫌，而中共對立法的管制也有趨於弱化和分散化以致於造成「多元立法場域」（multi-arena system）的情形出現。[69]改革開放後中共國家機關的弱化以及黨權威的下降，乃至於眾多對中共黨國體制可能出現崩解的臆測，[70]都替新的黨政關係塑造環境。為了減少對日常事務的干預，發揮放權讓利的市場優勢，以黨代政的情況逐漸演

---

[66] Bruce Dickson, Democratization in China and Taiwan：The Adaptability of Leninist Parties（Oxford：Clarendon Press, 1997）, p.3.

[67] Kevin O'Brien, Reform Without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), pp.

[68] 毛在建國之初就向民主黨派講明，國防、外交和公安三大部門屬於中央的禁臠，不許黨外人士染指。毛在一九五一年召開的第三次全國公安會議期間曾批示，「公安工作必須置於黨的絕對領導之下，否則是危險的。」見金鐘編，共產中國五十年（香港：開放雜誌社，一九九九年），頁三五五。

[69] Tanner,"The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking ," pp.381-384.

[70] Robert Scalapino,"China in the Late Leninist Era," China Quarterly, no. 138 (December 1993), pp.949-971.

變為黨對政府進行間接領導的關係，取代過去的直接隸屬關係，而人代會正是此一間接控制的手段(proxy)之一，「局部制度化的監督」(limited institutional supervision) 情形出現。[71]

中共對立法的管制有制度性分權的趨勢，此一說法學界已予肯定，[72]行政部門的權力正逐漸衰退中，亦為不爭的事實，[73]但對此一新的行政立法關係，卻少有論述。

人代會新獲得的監督權，勢必對原有行政立法關係造成衝擊，黨權獨大和行政權次大的原優勢黨國體制也將逐漸有所調整，關鍵之一，便是新的人代會監督權，已對原先僵化的體制注入若干責任政治的色彩。目前各級黨委幾乎都已與行政、立法機關建立制度化的溝通管道，黨對人大工作的支持度增加，前全國人大常委會委員長彭真在一九八四年四月，要求地方各級領導定期討論人大工作，地方人大主任若非黨委常委，應當列席黨委會議。[74]一九八六年七月「中共中央關於全黨必須堅決維護社會主義法制的通知」，強調幹部必須認識加強法制的重要，堅決支持人大和人大常委會依法行使職權，對人大及其常委會的決議必須遵守。[75]一九九〇年三月十三屆六中全會通過「關於加強黨同人民群眾聯繫的決定」，規定黨要加強人大工作，並加強人大及其常委會立法和監

---

[71] Kevin O'Brien,"Legislative Development and Chinese Political Change," Studies in Comparative Communism (Spring 1984), p.62.

[72] Tanner, "The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China," pp. 384-388.

[73] 張煒，人民代表大會監督職能研究，頁五十七。

[74] 「中共中央關於印發彭真同志兩個講話的通知」，全國人大常委會辦公廳研究室編，中華人民共和國人民代表大會文獻資料匯編，1949-1990（北京：中國民主法制出版社，一九九〇），頁四一二。

[75] 該文件蒐錄於中共中央文獻研究室編，新時期黨的建設文件選編（北京：人民出版社，一九九一），頁三一七~三二三。

督的職能。[76]一九九一年二月通過的「中共中央關於加強對國家立法工作領導的若干意見」八號文件尤為重要文獻，就黨對人大工作的領導有新的界定，亦即是政治即方針和政策的領導、審定年度和長程立法規劃、將黨的政策納入立法、確立立法方針、並協調法律的爭議等。[77]

有些地方黨委定期召開人大工作會議，集合一府兩院相關人士，討論、推動人大工作，地方人大常委會黨組定期向同級黨委匯報、請示工作，對評議、視察、執法檢查等工作，必須將內容和方法事前匯報黨委獲得認可支持。黨與立法的關係為之丕變，約略可化約為下列要點：（一）黨不再操縱立法，黨的領導為政治亦即是路線和方針的領導，黨的政策必須透過立法體現；（二）黨必須守法，八〇年代黨大與法大的爭論不再；（三）在大政方針上，黨有指導立法之權。[78]

其次，人大對行政機關的監督力度加大，行政機關對立法機關負責的制度已見雛形，地方人大監督條例已經法制化。人大開會時，政府相關官員必須列席報告工作，有些地方人大召開常委會時，政府官員必須分專題報告工作，代表亦按戰線（如財經、法制、農林、城鄉建設、教科文衛等）和個人興趣分組專題審議，取代以往僅適用於代表團的形成審議權。自一九九一年起，成都市人大每次開會時都安排半天或一天的時間，對會前視察瞭解的熱點問題，進行專題審議。一九九七年起，江津市人代會在分團審議和專題審議的基礎上，各代表團推舉一人收集全團的審議意見，在全體會上統一發言，改變過去主席團難以掌控全局的困

---

[76] 該文件見中共中央文獻研究室編，新時期黨的建設文獻選編，頁五六六~五七七。

[77] Tanner, "The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China," pp.398-399.

[78] 見趙建民，當代中共政治分析（台北：五南，一九九七），頁一二一~一二二。

境。[79]

第三，地方政府行政部門和人大的聯繫增加，兩機關的領導（通常為分管立法工作的副首長和分管行政聯繫的人大副主任）建立對口聯繫，如遼寧省大洼縣規定每季度聯繫一次。地方政府召開首長辦公會議和政府政務會議時，有時也邀請人大常委會負責人參加，甚至還邀請人大代表列席（如大洼縣即是）。[80]人代會立法前的行政立法諮商，也已獲得相當成果。[81]

第四、回饋制度出現。有些地方人大通過的法規，規定行政部門對人大常委會通過的決定、決議及審議意見，應期限反饋，如阜城縣人大常委會建立了例會審議意見催辦卡制度，將常委會的審議意見，以卡片的形式簡要列出，由主管調查該議題的委（專門委員會）辦（辦公室）負責人及人大分管副主任簽字後交縣政府，一般在下次例會上由分管該工作的副縣長匯報辦理情形，結案後由縣政府分管負責人在卡片上簽字後報送縣人大常委會。[82]有些地方在人大會議結束後，由地方政府召開會議，針對人大代表所提的意見研究辦理。另外，人代會的透明度亦逐漸增強，有些地方人大已建立旁聽制度，由人代會邀請一定數額的公民（可佔代表總數的五~十% ）列席大會，參加分組討論。李鵬自擔任九屆全國人大委員長後，更採取若干增加透明度的措施，例如將法案草稿刊登於文字媒體，廣徵意見，地方人大亦起而效尤，組織民眾反饋意見。[83]

---

[79] 張元坤，地方人大工作概論，頁四。

[80] 張煒，人民代表大會監督職能研究，頁六十六。

[81] Tanner, "The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China," pp. 398-399.

[82] 張元坤，地方人大工作概論，頁十二。

[83] 作者訪談心得。

參考書目

（一）中文部分：

1. Oleszek, Walter J., **國會程序與政策過程**。湯德宗譯。台北：立法院秘書處，民國八十一年。

2. 中國民主法制出版社編寫組。中國的選舉制度與操作程序。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

3. 中國民主法制出版社編寫組。神聖的權力。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

4. 尹中卿、劉政。「建國後人民代表大會制度的歷史發展」。全國人大常委會辦公廳編。**人民代表大會制度論叢**，第一輯。北京：中國民主法制出版社，一九九二年。

5. 尹慶耀。**蘇維埃帝國的消亡**。台北：五南，民國八十三年。

6. 卞耀武編。**人大代表法律手冊**。北京：黨建讀物出版社，一九九四年。

7. 日本比較立法過程研究會編。**議會立法過程之比較研究**。許介鱗譯。台北：立法院秘書處，一九九一年。

8. 木下廣居。**英國的國會**。陳鵬仁譯。台北：幼獅，民國七十八年。

9. 王文友。「我國的立法制度和立法工作」。劉政等。**人民代表大會制度講話**，頁七十五~九十四。北京：中國民主法制出版社，一九九二年。

10. 王永金等編。**人民代表必讀**。南京：南京大學出版社，一九九〇年。

11. 王玉明。「關於修改我國選舉法的理論探討」，**法學**。北京，一九九三年四月。

12. 王叔文。**我國的人民代表大會制度**。北京：群眾出版社，1988。

13. ———。**憲法**。成都：四川人民出版社，一九八九年。

14. 王伊景。人大代表論。北京：中國民主法制出版社，一九九六年。

15. 王叔文、吳新平。**我國的人民代表大會制度**。北京：群眾出版社，一九八八年。

16. 王崇明、袁瑞良。**中華人民共和國選舉制度**。北京：中國民主法制出版社，一九九〇年。

17. 王敏。**國家權力機關的國民經濟計劃和預算監督制度**。北京：中國民主法制出版社，一九九三年。

18. 王清秀。**人大財經學**。北京：中國民主法制出版社，一九九八年。

19. 王敬松。**中華人民共和國政府與政治**。北京：中共中央黨校出版社，一九九四年。

20. 王維新、齊秀生編。**人大代表手冊**。濟南：山東人民出版社，一九八九年。

21. 介滿盈編。地方人大會務操作手冊。北京：中國民主法制出版社，一九九四年。

22. ————。**縣鄉人大換屆選舉操作手冊**。北京：中國民主法制出版社，一九九八年。

23. 白廣全主編。開創城市區級人大工作的新局面。北京：中國民主法制

出版社，一九九七年。

24. 史敏、沈春耀、胡可明主編。立法項目實例評析。北京：中國民主法制出版社，一九九八年。

25. 田軍。**憲法教程**。南京：南京大學出版社，一九九一年。

26. 皮純協等。**選舉問答**。北京：群眾，一九八四年。

27. 石之瑜。「當前大陸政治改革的課題是什麼」，**共黨問題研究**，第二十一卷四期，民國八十四年四月。

28. 全國人大內務司法委員會司法室編。**社會主義民主法制建設的有益探索**。北京：中國民主法制出版社，一九九三年。

29. 全國人大內務司法委員會辦公室編。**全國人民代表大會專門委員會工作手冊**。北京：中國民主法制出版社，一九九二年。

30. 全國人大常委會辦公廳。**人民代表大會及其常委會議事規則匯編**。北京：中國民主法制出版社，1993。

31. 全國人大常委會辦公廳。**人民代表大會制度論叢（第一輯）**。北京：中國民主法制出版社，1992。

32. 全國人大常委會辦公廳。**人民代表大會制度講話**。北京：中國民主法制出版社，1992。

33. 全國人大常委會辦公廳。**論我國人民代表大會制度建設**。北京：中國民主法制出版社，1990。

34. 全國人大常委會辦公廳。中華人民共和國人民代表大會文獻資料集編：1949~1990。北京：中國民主法制出版社，1990。

35. 全國人大常委會辦公廳研究室、尹中卿主編。**中華人民共和國全國人**

民代表大會及其常務委員會大事記。北京：法律出版社，一九九四年。

36. 全國人大常委會辦公廳研究室。人民代表大會制度建設四十年。北京：中國民主法制出版社，一九九一年。

37. 全國人大常委會辦公廳研究室編。人民代表大會文獻選編。北京：中國民主法制出版社，一九九二年。

38. 全國人大常委會辦公廳研究室編。人民代表大會成立四十周年紀念文集。北京：中國民主法制出版社，一九九五年。

39. 全國人大常委會辦公廳研究室編。馬克思主義關於人民代表機關的論述。北京：中國民主法制出版社，一九九二年。

40. 全國人大常委會辦公廳研究室編。中華人民共和國人民代表大會文獻資料匯編。北京：中國民主法制出版社，一九九〇年。

41. 全國人大常委會辦公廳研究室編。人民代表大會制度法律問答。北京：中國民主法制出版社，一九九五年。

42. 全國人大常委會辦公廳研究室文化研究室編。國家權力機關的監督制度和監督工作。北京：中國民主法制出版社，一九九九年。

43. 全國人大常委會辦公廳研究室編。人大及其常委會工作手冊。北京：中國民主法制出版社，一九九八年。

44. 全國人大常委會辦公廳研究室編。總結・探索・展望：八屆全國人大工作研究報告。北京：中國民主法制出版社，一九九八年。

45. 全國人大常委會辦公廳研究室編。我國當前法律實施的問題和對策。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

46. 全國人大常委會辦公廳研究室編。地方人大監督工作探索。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

47. 全國人大常委會辦公廳研究室編。全國人大常委會法制講座匯編（第一輯）。北京：中國民主法制出版社，一九九九年。

48. 全國人大常委會辦公廳聯絡局編。地方人大換屆選舉工作手冊。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

49. 全國人大常委會辦公廳聯絡局編。人大代表手冊。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

50. 全國人大常委會辦公廳研究室政治組編。中國憲法精釋。北京：中國民主法制出版社，一九九六年。

51. 全國人大常委會辦公廳秘書局編。八屆全國人大常委會執法檢查報告。北京：中國民主法制出版社，一九九九年。

52. 全國人大常委會辦公廳萬里論著編輯組編。萬里論人民民主與法制建設。北京：中國民主法制出版社，一九九六年。

53. 全國人大內務司委員會司法室編。人大監督工作手冊。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

54. 全國總工會編。**政治體制改革200題問答**。北京：中山新聞出版社，一九八七年。

55. 朱志宏。**立法論**。台北：三民書局，民國八十四年。

56. 安晨光、明連成主編。當代中國監督制度。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

57. 何華輝主編。**人民代表大會制度的理論與實踐**。武昌：武漢大學出版社，一九九二年。

58. 吳大英。**比較立法制度**。北京：群眾出版社，一九九二年。

59. 吳大英等。**中國社會主義立法問題**。北京：群眾出版社，一九八四年。

60. 吳杰。**憲法教程**。北京：法律出版社，一九八七年。

61. 吳家麟。「對選舉制度民主化的一則建議」，**政治與政治科學**。北京，群眾出版社，一九八一年。

62. 吳國光、鄭永年。論中央-地方關係。香港：牛津大學出版社，一九九五年。

63. 宋汝棼。**參加立法工作瑣記**。北京：中國民主法制出版社，一九九四年。

64. 李永春、羅健主編。**十一屆三中全會以來政治體制改革的理論與實踐**。北京：春秋出版社，一九八七年。

65. 李步雲。「關於起草《中華人民共和國立法法。專家建議稿》的若干問題」。**中國法學**。北京，一九九七年第一期，頁十一~十九。

66. 李步雲、汪永清主編。中國立法的基本理論和制度。北京：中國民主法制出版社，一九九八年。

67. 李伯鈞編。人大及其常委會工作實用手冊。北京：中國民主法制出版社，一九九九年。

68. 李林。**立法機關比較研究**。北京：人民日報出版社，一九九一年。

69. 李祖興。「加強專門委員會在立法審議中的作用」。**中國法學**。北京，一九九三年第三期，頁五十一~五十二。

70. 李祖興。「全國人大專門委員會芻議」。梓木，**民主的構思—論我國人民代表大會制度的發展與改革**，頁二三三~二五一。北京：光明日報出版社，一九八九年。

71. 李慎寬主編。前進中的市級人大。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

72. 李慎寬著。轉型時期的地方人大工作。北京：中國民主法制出版社，一九九八年。

73. 李誠、萬其剛。「略論我國當前立法中存在的問題」。中外法學。北京，一九九六年第二期，頁四十三~四十六。

74. 李鴻禧。「議會制度與民主憲政」。中國比較法學會，中美德日議會制度之比較研究討論會專刊。台北：作者印行，民國七十五年，頁一三三~一五五。

75. 周旺生。「立法學體系的構成」。法學。北京，一九九五年六月，頁三十四~四十一。

76. 周旺生。「關於中國立法程序的幾個基本問題」。中國法學。北京，一九九五年第二期，頁五十六~六十一。

77. 周振想、劭景春主編。新中國法制建設四十年要覽。北京：群眾出版社，一九九〇年。

78. 周偉。「人民代表大會專門委員會之法律地位探討」。法學。北京，一九九三年六月，頁四十三~四十六。

79. 周偉。「論人民代表大會專門委員會之議事原則」。法學。北京，一九九三年十月，頁五十五~五十九。

80. 杭州市人大主編。中心城市人大工作的新進展。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

81. 岩井奉信。立法過程。李薇譯。北京：經濟日報出版社，一九九〇年。

82. 林長盛。**大陸農村村民自治制度研究**。台北：行政院陸委會研究計劃，民國八十四年。

83. 武健。「我國選舉制度的理論與實踐」，全國人大常委會辦公廳研究室編，**人民代表大會制度講話**。北京：中國民主法制出版社，一九九二年。

84. 法務部調查局編。**中共現行法律彙編**。台北：法務部調查局，民國七十八年。

85. 阿計。大立法。四川：人民出版社，一九九七年。

86. 胡秀梅等編。權力監督論。北京：中國民主法制出版社，一九九六年。

87. 孫承谷。**立法權與立法程序**。北京：人民出版社，一九八三年。

88. 孫啟明、張謙元主編。中國市場經濟與地方立法。北京：中國民主法制出版社，一九九六年。

89. 孫維本主編。人大工作手冊。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

90. 孫鎂耀、劉書林編。**選舉工作手冊**。黑龍江：哈爾濱出版社，一九八九年，頁四六七～六八。

91. 員向暨主編。實踐中的地區人大工作。北京：中國民主法制出版社，一九九八年。

92. 徐育苗。**當代中國政治制度研究**。武漢：湖北人民出版社，一九九三。

93. 泰然等編。**中華人民共和國人民代表大會和地方各級人民代表大會代表法釋義**。北京：法律出版社，一九九二年。

94. 浦興祖編。**當代中國政治制度**。上海：人民出版社，一九九〇。

95. 翁松燃編。**中華人民共和國憲法論文集**。初版三刷。香港：中文大學出版社，一九八八年。

96. ————。**中華人民共和國憲法論文集（續）**。初版三刷。香港：中文大學出版社，一九八八年。

97. 馬懷德主編。中國立法體制、程序與監督。北京：中國民主法制出版社，一九九九年。

98. 袁啟彤。求索集。北京：中國民主法制出版社，一九九六年。

99. 袁瑞良。**人民代表大會形成發展史**。北京：人民出版社，一九九四年。

100. 陸介標。人大工作縱橫談。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

101. 張子勝。「略論立法規劃」。**法學**。北京，一九九五年十一月，頁十三~二十一。

102. 張元坤。地方人大工作概論。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

103. 張正德。「人大立法工作班子應專職化和專家化」。**法學**。北京，一九九二年第四期，頁二十九~三十二。

104. 張秉銀，**人大工作的理論與實踐**。北京：法律出版社，一九九二年。

105. 張根大等。**立法學總論**。北京：法律出版社，一九九一年。

106. 張淳翔。**中共人民代表大會制度改革之研究。一九七八~一九九二**。中國文化大學中國大陸研究所碩士論文，民國八十二年。

107. ————。中共全國人大常委會立法權之研究。政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，民國八十八年。

108. 張慶福。「資本主義社會的選舉」，**人民日報**，一九八〇年六月九日。

109. 張慶福、皮純協，「修改選舉法使民主制度化」，**人民日報**，一九七九年五月二十二日，版三。

110. 張樹森。**英美國會議長職權之比較研究**。淡江大學美國研究所碩士論文，民國八十年。

111. 淺野一郎。**日本的國會**。陳鵬仁譯。台北：幼獅，民國八十二年。

112. 許光泰。**中共法制論**。台北：商務印書館，民國七十八年。

113. 許崇德。「資產階級普選制是一個騙局」，**北京日報**，一九七九年六月一日。

114. 許崇德編。**中國憲法**。北京：中國人民大學出版社，一九九〇年。

115. 郭登教。**議事制度之比較**。台北：作者印行，民國七十六年。

116. 郭道暉。「論立法決策」。**中外法學**。北京，一九九六年第三期，頁一~八。

117. ———。**中國立法制度**。北京：人民出版社，一九八八年。

118. ———。當代**中國立法**（上）（下）。北京：中國民主法制出版社，一九九八年。

119. 陳思澤。**當代比較政府—美、英、德、法、日政治體系**。台北：風雲論壇出版社，民國八十五年。

120. 陳淞山。**國會制度解讀**。一版二刷。台北：月旦，一九九五年。

121. 陳斯喜。「論我國立法權限的劃分」。**法學**。北京，一九九五年五月，頁五十五~六十二。

122. 陳耀良主編。銳意進取的縣級人大工作。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

123. 彭沖。「關於七屆全國人大設立專門委員會和人選問題的說明」。全國人大常委會辦公廳研究室編。**中華人民共和國人民代表大會文獻資料匯編。1949~1990**，頁三四二。北京：中國民主法制出版社，一九九〇年。

124. ———。民主法制論集。北京：中國民主法制出版社，一九九三年。

125. 崇連山主編。**選舉工作實用全書**。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

126. 曾濟群。**中外立法制度比較**。台北：中央文物供應社，民國七十七年。

127. ———。**中國立法提案研究**。台北：正中書局，民國六十四年。

128. 游憲廷。**立法院議長制度之研究**。中國文化大學政治學研究所碩士論文，民國八十一年。

129. 黃士孝、王應、王亞平。地方人大常委會組成人員必讀。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

130. 黃士孝、葛菊生主編。和大中學生談談我國的人民代表大會制度。北京：中國民主法制出版社，一九九六年。

131. 黃順興。**黃順興北京見聞**。台中：作者印行，一九九三年。

132. 黃曙海。「關於起草法律草案的若干問題」。郭道暉等編。**立法—原則、制度、技術**。北京：北京大學出版社，一九九四年。

133. 廉希聖、王玉明主編。**人民代表知識大全**。北京：中國政法大學出版社，一九九四年。

134. 廉希聖、王雁飛編著。憲法概要。北京：中國政法大學出版社，一九八九年。

135. 董壽安主編。推行執法責任制實踐錄。北京：中國民主法制出版社，一九九九年。

136. 楊日青。**立法院常設委員會之結構與功能分析**。台北：民主基金會，民國八十一年。

137. **楊逢春編。人大代表基本知識**。北京：經濟科學出版社，一九九一年。

138. **楊逢春編。在省級人大工作崗位上**。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。

139. **楊勝春。中共全國人民代表大會功能之研究**。中國文化大學中山學術研究所博士論文，民國八十五年十二月。

140. 萬夏。「黨員人民代表首先應對誰負責」，**中國共產黨**，1989年5月。

141. 葉明德。**大陸人民的政治參與**。台北：時英，民國八十三年。

142. 趙建民。「當前中共選舉制度中若干問題之商榷」，**共黨問題研究**，民國八十五年四月。

143. ———。「選舉制度」。**當代中共政治體制分析**。台北：國立編譯館，即將出版。

144. ———。1987。中共選舉活動研究，**中國大陸**，35-39。

145. ———。1990/12 。社會主義民主化理論探討－東歐與中共經驗比較研究，**政治學報**，第十八期，51-77。

146. ———。1994/05。中共地方立法程序與民族自治立法，**中國大陸研究**，56-77。

147.———。1996/04。當前中共選舉制度中若干問題之商榷，**共黨問題研究**，4-13。

148.———。1996/07。中共政治發展預估—中央與地方關係。世紀之交中國大陸情勢評估研究計劃，政大國研中心計劃。

149.———。1996/07。台灣民主化經驗適用於中國大陸之可行性研究—自黨政關係制度化層面探討，國科會計劃。

150.———。1997/08。中國大陸民主化可行性研究—全國人大常委會立法功能轉變之分析，國科會計劃。

151.———。1998/08。中共大陸民主化可行性分析—中國共產黨與全國人大關係之研究，國科會計畫。

152.———。1998/08。中共全國人大選舉制度之研究，國科會計劃。

153.———。**威權政治**。台北：幼獅，民國八十三年。

154.———。**當代中共政治分析**。台北：五南，民國八十六年。

155.趙建民、張淳翔。1998/02。中共「全國人大」專門委員會之探析，**共黨問題研究**，49~58。

156.趙建民、湯斌。1997/05。大陸基層「人大」代表選區劃分之研究，**中國大陸研究**，5-18。

157.劉和海、高興文。「關於我國國家立法的幾個問題」。**法學**。北京，一九九五年七月，頁三十四~三十六。

158.劉政等編。**人民代表大會制度詞典**。北京：中國檢察出版社，一九九二年。

159.———。**人民代表大會制度講話**。北京：中國民主法制出版社，一九

九五年。

160. 劉海亮主編。中國地方法制建設。北京：中國民主法制出版社，一九九六年。

161. 蔡定劍。「完善我國差額選舉制度的探討」，全國人大常委會辦公廳研究室編，**人民代表大會制度論叢**。第一輯。北京：中國民主法制出版社，一九九二年。

162. ———。**中國人大制度**。北京：社會科學文獻出版社，一九九二年。

163. ———。「法制的進化與中國法制的變革」。**中國法學**。北京，一九九六年第五期，頁三~十一。

164. ———。**中國人大制度**。北京：社會科學文獻出版社，一九九三年。

165. ———。**國家監督制度**。北京：中國法制出版社，一九九一年。

166. 課題組。**中國農村村民委員會換屆選舉制度**。北京：中國社會出版社，一九九四年。

167. 鄭允海。「全國人大委員會建設的幾個問題」。全國人大常委會辦公廳研究室編。**論我國人民代表大會制度建設**。北京：中國民主法制出版社，一九九〇年。

168. 鄭宇碩、謝慶奎。**當代中國政府**。香港：天地圖書，一九九二。

169. 黎小伍、朱應平。「試論擴大全國人大常委會的立法權」。**法學**。北京，一九九六年第六期，頁六。

170. 黎於群。「我國的選舉制度與西方國家比較」，**文匯報**。香港，一九八三年六月二十四日，版十七。

171. 蕭榕主編。世界著名法典選編：憲法卷。北京：中國民主法制出版社，

一九九七年。

172. 衛乃斌。人大主任工作崗位上的思考與實踐。北京：中國民主法制出版社，一九九四年。

173. 謝慶奎。**當代中國政府**。瀋陽：香港，一九九一年。

174. 韓培梅編。**人大代表工作指南**。北京：法律出版社，一九九三年。

175. 羅成典。**立法技術論**。台北：文笙，民國八十年。

176. 羅志淵。**立法程序論**。台北：正中書局，民國六十三年。

177. 羅志淵主編。**雲五社會科學大辭典**。第三冊，政治學。四版。台北：台灣商務印書館，民國六十二年。

178. 羅傳賢。**立法程序與技術**。台北：五南，民國八十五年。

179. 關中。**國會改造論**。台北：民主文教基金會，民國八十一年。

180. 嚴家祺。**民主怎樣才能來到中國**。台北：遠流，一九九六年。

（二）英文部分：

1. "China's parliament-in-waiting", *The Economist*, November 2, 1996, p. 28.

2. Chien-min Chao, 1988/04, "Elections in Mainland China and Their Cultural Implications," *Issues & Studies*, 41-60.

3. ————, 1990/11, "Transition from Authoritarian Rule : Is Eastern Europe's Today Mainland China's Tomorrow ? " *Issues & Studies*, 33-52.

4. ————, 1994/09, "The Procedure for Local Legislation in Mainland China and Legislation in Nation Autonomous Area," *Issues & Studies*,

95-116.

5. Copeland, Gary W., Patterson, Samuel C. ed. *Parliaments in the Modern World- Changing Institution*. Michigan: The University of Michigan, 1994.

6. Ding, Arthur S. "The Reform of the people Congresses in Mainland China" *Issues & Studies*, Vol.30, No.4 (April 1994), pp.14-35.

7. Dowdle, Michael. "The Constitutional Development and Operation of the National People Congress," *Columbia Journal of Asia Law*, Vol.11, no.1, Spring 1997, pp.1-125.

8. Gasper, Donald. "The Chinese National People's Congress." In *Communist Legislatures in Comparative Perspective*. pp. 160~190. Edited by Daniel Nelson and Stephen White. London: Macmillan, 1982.

9. Goehlert, Robert U., Martin, Fenton S. *Congress and Law-Making*. California: ABC-Clio, 1989.

10. Goldman, Merle. *Sowing the Seeds of Democracy in China*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994.

11. Hahn, Jeffrey W. *Democratization in Russia- The Development of Legislative Institutions*. N. Y.: M. E. Sharpe, 1996.

12. Henry S. Rowen, "With Growth, China Could Get Democracy Soon," *International Herald Tribune*, October 11, 1996.

13. Hu, Shikai. "Representation without Democratization: The Signature Incident and China National People Congress," *The Journal of Contemporary China*, Vol.2, no.1, 1993, pp.3-34.

14. Huntington, Samuel P. *The Third Wave*. University of Oklahoma, 1991.

15. Inter-Parliamentary Union. *Parliaments of the World*. 2nd Edition. Hants: Gower, 1986.

16. Keefe, William J., Ogul, Morris S. *The American Legislative Process*. N. J.: Prentice Hall, 1993.

17. Keith, Ronald. "Legislating Women's and Children's 'Rights and Interests' in the PRC" *China Quarterly*, No.? ,1997, pp.29~55.

18. Lees, John D., Shawed Malcolm. *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*. Durham, North Carolina: Duke University Press, 1979.

19. Leung Kwan-kwok, "Nomination Process in Post-Mao China's Elections," （未出版）。

20. Lin, Sen. "New Pattern of Decentralization in China" *China Information*, vol. VII, no.3 (Winter 1992-93), pp.27~38.

21. Lloyd, Selwyn. *Mr Speaker, sir*. London: Jonathan Cape, 1976.

22. Loewenberg, Gerhard, Patterson. Samuel C. and Jewell Malcolm E. *Handbook of Legislative Research*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

23. MacFarquhar, Roderick. "Reports from the field: Provincial people Congresses" *China Quarterly*, No.155 (September 1998), pp.656~667.

24. McCormick, Barrett L. "China Leninist parliament and public Sphere: A Comparative Analysis" in Barrett L. McCormick and Jonathan Unger, ed., *China after Socialism: In the Footsteps of Eastern Europe or East Asia* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1996), pp.29-53.

25. Melanie, Manion. "The Electoral Connection in the Chinese Countryside." *American Political Science Review*, Vol.90, No.4 (Dec. 1996), pp.736~748.

26. Mezey, Michael L. *Comparative Legislatures*. North Carolina: Duke

University, 1979.

27. Norton, Philip. *Parliaments in Western Europe*. London: FRANK CASS, 1990; reprint ed., 1996.

28. O'Brien, Kevin J. "Institutionalizing Chinese legislatures: Trade-offs between Autonomy and Capacity." *Legislative Studies Quarterly*, Vol.23, No.1, (Feb 1998), pp. 91~108.

29. ————. "Agents and Remonstrators: Role Accumulation by Chinese People's Congress Deputies." *China Quarterly*, Jun 1994, pp. 359~380.

30. ————. "Chinese People's Congress and Legislative Embeddedness." *Comparative Political Studies*, April 1994, pp.80~107.

31. ————. "Is China's National People's Congress a 'Conservative' Legislature?" *Asian Survey*, vol. XXX, no. 8 (August 1990), pp. 782~794.

32. ————. *Reform without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change*. N. Y.: Cambridge University, 1990.

33. O'Brien, Kevin J. and Lianjiang Li, "Chinese Political Reform and the Question of Deputy Quality" *China Information*, vol. VII, no.3 (Winter 1993-94),pp.20~31

34. Olson, David M. *Democratic Legislative Institutions*. N. Y.: M. E. Sharpe, 1994.

35. ————. *The Legislative Process: A Comparative Approach*. N. Y.: Harper & Row, 1980.

36. Pei, Minxin. "Is China Democratizing? " *Foreign Affairs*, Vol. 77 (Jan./Feb. 1998), pp.68-82.

37. Sastry, Siva Dharma. *A Comparative Study of the Speaker*. New Delhi:

Sterling, 1978.

38. Tanner, Murray Scot. *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Processes, and Democratic Prospects*(New York: Oxford University Press, 1999)

39. ————. "The Erosion of Communist Party Control over Law-making in China." *China Quarterly*, no.138. June 1994, pp. 281~403.

40. ————. "How a Bill Becomes a Law in China: Stage and Processes in Lawmaking." *China Quarterly*, no.141. March 1995, pp. 39~64.

41. ————. "Organizations and Politics in China post-Mao Lawmaking System." In Porter 1994.

42. Seidman, Ann, Robert B. Seidman, and Janice Payne, ed. *Legislative Drafting for Market Reform: Some Lessons from China*. New York: St. Martin's. 1997.

43. Walkland, S. A. *The Legislative Process in Great Britain*. London: George Allen and Unwin, 1968.

44. Xia, Ming. "Information Efficiency, Organization Development, and the Institutional Linkages of the Provincial People Congresses in China." *Journal of Legislative Studies*, Vol.3, no.3. (Fall 1997), pp. 10~38.

45. ————. "China National People Congress: Institutional Transition in the Process of Regime Transition (1978-98)." *Journal of Legislative Studies*, Vol.4, no.4. (Spring 1999), pp. 103~130.